

Bildungslandschaften in Nordrhein-Westfalen – ein Modell mit Zukunft?

Ulrike Lexis
ulrikelexis@web.de

Dr. Detlef Garbe
garbe@dr-garbe-consult.de



Dieser Beitrag richtet sich an kommunale Bildungspraktiker, die bereits Erfahrungen mit regionalen Bildungslandschaften haben. Hier werden weniger die Grundzüge dargestellt, sondern die verschiedenen Bildungslandschaften, von denen einige nun schon mehr als zehn Jahre auf dem Buckel haben, werden einer kritischen Würdigung unterzogen. Von „Kinderkrankheiten“ einer neuen Institution kann also keinesfalls mehr gesprochen werden. Diverse Unzulänglichkeiten in der Schlagkraft und viele praktische Probleme sind struktureller Natur. Kommunale Bildungslandschaften brauchen kontinuierliche politische Begleitung und konsequente Unterstützung der regulären lokalen Bildungsinstitutionen, sonst sind sie allein gelassen. Im Zuge einer Art Zwischenbilanz wird ausführlich auf die vielen Punkte in der organisatorischen Aufstellung und der prozesshaften Einbindung der Bildungsbüros und deren Entscheidungsgremien in die reguläre Institutionenlandschaft eingegangen, die es noch wesentlich zu verbessern gilt. Das Autorenteam beleuchtet u. a. die Frage, ob der Aufbau von Bildungslandschaften und die für ihre Steuerung vorgegebenen Instrumente wirksame Beiträge zur Lösung der Probleme im Bildungswesen leisten bzw. unter welchen Bedingungen sie effektiver werden können. Der Beitrag bleibt somit nicht bei einer Mängelanalyse stehen; vielmehr liefern die Autoren eine Fülle praktischer Lösungsvorschläge, die für die politische Begleitung wichtig sind.

Gliederung	Seite
1. Einführung	2
2. Der Begriff der Bildungslandschaft	2
3. Das Steuerungsmodell	12
4. Kritische Würdigung	16

1. Einführung

NRW ist Vorreiter

Dieser Artikel beruht auf der Beratungspraxis der Verfasser, vornehmlich, aber nicht ausschließlich, in Nordrhein-Westfalen, wo die Grundlagen der Entwicklung von Bildungslandschaften gelegt wurden, die in den meisten anderen Bundesländern in ähnlicher Form übernommen worden sind. Aus unserer Sicht kann Nordrhein-Westfalen als Innovator auf diesem Gebiet gelten, auch wenn andere Bundesländer nachgezogen haben und aktuell auf ähnlichem Stand sind. Nordrhein-Westfalen ist als Vorreiter auch deshalb von besonderem Interesse, weil die dort derzeit auftauchenden ersten strukturellen Probleme deutlich zeigen, dass an einigen Stellen nachgesteuert werden muss, wenn das Modell zukunftsfähig sein soll.

Hier geht es ausschließlich um die Praxis

Dieser Artikel richtet sich an kommunale Bildungspraktiker und konzentriert sich deshalb auf die Behandlung der durch die Praxis aufgeworfenen Fragen. Aus demselben Grund halten wir Definitionen und theoretische Hintergründe knapp. Dennoch müssen wir in Abschnitt 2 mit einer Diskussion des Begriffs der „Bildungslandschaft“ beginnen, denn die Vorstellungen, die sich Politiker und Praktiker davon machen, divergieren stark. Wir beschreiben die chronologische Entwicklung und Begriffsbildung, die geografische Dimension der „Bildungslandschaft“, benennen die Akteure und die Bildungsorte, die Partner, ihre Ziele, die Handlungsfelder und Instrumente. In Abschnitt 3 und 4 analysieren wir den erreichten Zwischenstand anhand einiger kommunaler Handlungsfelder.

2. Der Begriff der Bildungslandschaft

Aus dem von der nordrhein-westfälischen Bildungskommission 1992 konzipierten ganzheitlichen Begriff „Haus des Lernens“ und der erwünschten „Öffnung von Schule“ entstand – kurz gefasst – das Bedürfnis nach Koordination vor Ort. Jede Schule unterhält individuelle Außenkontakte, aber ihre Partner sind gleichzeitig Partner für andere Schulen und Bildungseinrichtungen. Daher erschien es logisch, Partnerbeziehungen zu sortieren, zu bündeln und zu koordinieren.

Mitte der neunziger Jahre empfahl die Bildungskommission NRW, regionale Bildungslandschaften aufzubauen. Beide Teile des Begriffs – sowohl das Bild einer Landschaft voller Bildungseinrichtungen wie auch das Attribut „regional“ sind bis heute inhaltlich nicht klar gefüllt, sondern werden unterschiedlich interpretiert. Ihr Begriffsgehalt verfestigt sich durch praktische Arbeit.

Denkschrift der Bildungskommission NRW von 1995



Buch-Tipp

Diese Denkschrift ist deshalb lesenswert, weil sie grundlegende inhaltliche und politische Überlegungen zur Bildungspolitik in NRW und darüber hinaus enthält. Sie markierte den Beginn der Entwicklung zur selbstständigen und in die Gesellschaft offenen Schule.

2.1 Bildungsakteure und Bildungsorte

Je nach professioneller Herkunft verstehen noch heute Bildungspraktiker und -politiker unter dem Begriff zunächst unterschiedliche Dinge: Die einen denken an eine Schullandschaft, andere an eine Qualifizierungslandschaft, viele aber auch an das kohärente sich selbst steuernde Netzwerk der Bildungsakteure. Wichtig ist, dass sich im Kopf des Bildungspraktikers oder -politikers das Bild eines lebendigen Bildungswesens konstituiert, das alle Beteiligten und Bildungsprozesse einschließt.

Schullandschaft? Bildungslandschaft? Lernlandschaft? Netzwerk?

Die Vorstellung einer „Bildungslandschaft“ wurde maßgeblich durch die Bertelsmann Stiftung verbreitet und umfasst private und öffentliche Akteure. In *öffentlicher* Zuständigkeit – staatlich oder kommunal – sind dies *mindestens* die oft getrennt agierenden Bildungs- und Politikbereiche „Schule“ und „Jugend“. Hinzu kommen die Verantwortungsbereiche Weiterbildung, Integration, Kultur, Sport, Wirtschaftsförderung, Gesundheit und Stadtentwicklung.

Die Bildungslandschaft bezieht alle Bildungsakteure, die einem Menschen in seiner Bildungsbiografie begegnen und private und öffentliche Orte, an denen Bildung stattfindet, ein. Bildungsakteure werden als Bildungsanbieter verstanden. Neben den Schulen sind dies aus der Sicht und in den Worten des Landes Nordrhein-Westfalen:

Bildungsakteure sind sinngemäß Bildungsanbieter

- Jugendämter
- Bibliotheken
- Museen
- Volkshochschulen
- Medienzentren
- Kirchen

www.regionale.bildungsnetzwerke.nrw.de



Internet-1

Diese offizielle Webseite des Landes versammelt auf einen Blick die grundlegenden Dokumente der Bildungsregionen, wie Bildungsberichte, Dokumentationen oder Strategiepapiere – soweit sie veröffentlicht werden.

- Polizei
- Kammern
- Musikschulen
- Sportvereine
- und viele weitere

Das Land lässt wichtige strategische Partner wie die Bundesagentur für Arbeit oder die freien Träger unerwähnt, sie sollen hier dennoch explizit genannt werden.



Stichwort

Formale/informelle Bildung

- formale Bildung: zielgerichtete Schul- und Ausbildung im primären, sekundären und tertiären Bereich
- informelle Bildung: alle nicht strukturierten Bildungsprozesse außerhalb der Bildungs- und Lerninstitutionen, also geschätzte 70 Prozent aller Lernprozesse in Familie, Verein, auf der Straße, im Ehrenamt, auf der Arbeit oder durch Musik und Kultur. Informelle Bildung wird oft nicht bewusst als Bildung wahrgenommen und kann als „Schule des Lebens“ umschrieben werden.
- non-formale oder nicht-formale Bildung: auch dieses Lernen ist zielgerichtet, findet aber außerhalb der staatlichen Bildungsinstitutionen statt, ist z. B. privat oder kirchlich organisiert und finanziert (Musikschule, CVJM) oder Teil des Angebots der Kinder- und Jugendhilfe (Kindertagesstätten, Jugendarbeit) vor Ort.

Die formale Bildung umfasst dabei einen Zeitraum von neun bis etwa zwanzig Jahren und findet in der Schule statt, die informelle Bildung findet lebenslang an unterschiedlichsten Lernorten statt und auch die nicht-formale Bildung hat einen unbefristeten Horizont und zahlreiche Orte. Die non-formale/nicht-formale Bildung in der Zuständigkeit von Jugendämtern hat in der letzten Zeit eine erhebliche Aufwertung erfahren, denn die Einrichtungen haben seit dem 11. Kinder –und Jugendbericht des Bundesministeriums für Bildung und Forschung aus dem Jahre 2002 einen eigenständigen Bildungsauftrag.

Zusätzlich steigen die Anzahl *privater* Akteure und der von ihnen mit Bildungsprodukten und -dienstleistungen erzielte Umsatz auf regionalen Bildungsmärkten. Nicht nur Nachhilfe ist ein wachsender Markt, auch die Zahl der Privatschulen und anderer Förderangebote/Programme, die über freie Träger umgesetzt werden, wächst kontinuierlich. Durch den in einigen Regionen schon deutlich spürbaren Fachkräftemangel werden Unternehmen zu Akteuren in Bil-

landschaften, bieten Lernräume und Lernerfahrungen an oder sponsern Bildungsangebote.

2.2 Stakeholder in der Kommunalverwaltung

In einer Kommune haben die in Abb. 1 dargestellten Ämter mit den Aufgabenfeldern, die Bestandteile des Aufgabenportfolios der Bildungslandschaft sind, Berührungspunkte. Diese Ämter kooperieren mit unterschiedlichen staatlichen und privaten Akteuren und handeln teilweise nach eigenen Fachplänen, wie der formalen Schulentwicklungs-, der Stadtentwicklungs- oder der Kindergartenbedarfsplanung, die für sich genommen immer nur Ausschnitte der vielfältigen Aspekte einer Bildungslandschaft „planen“.

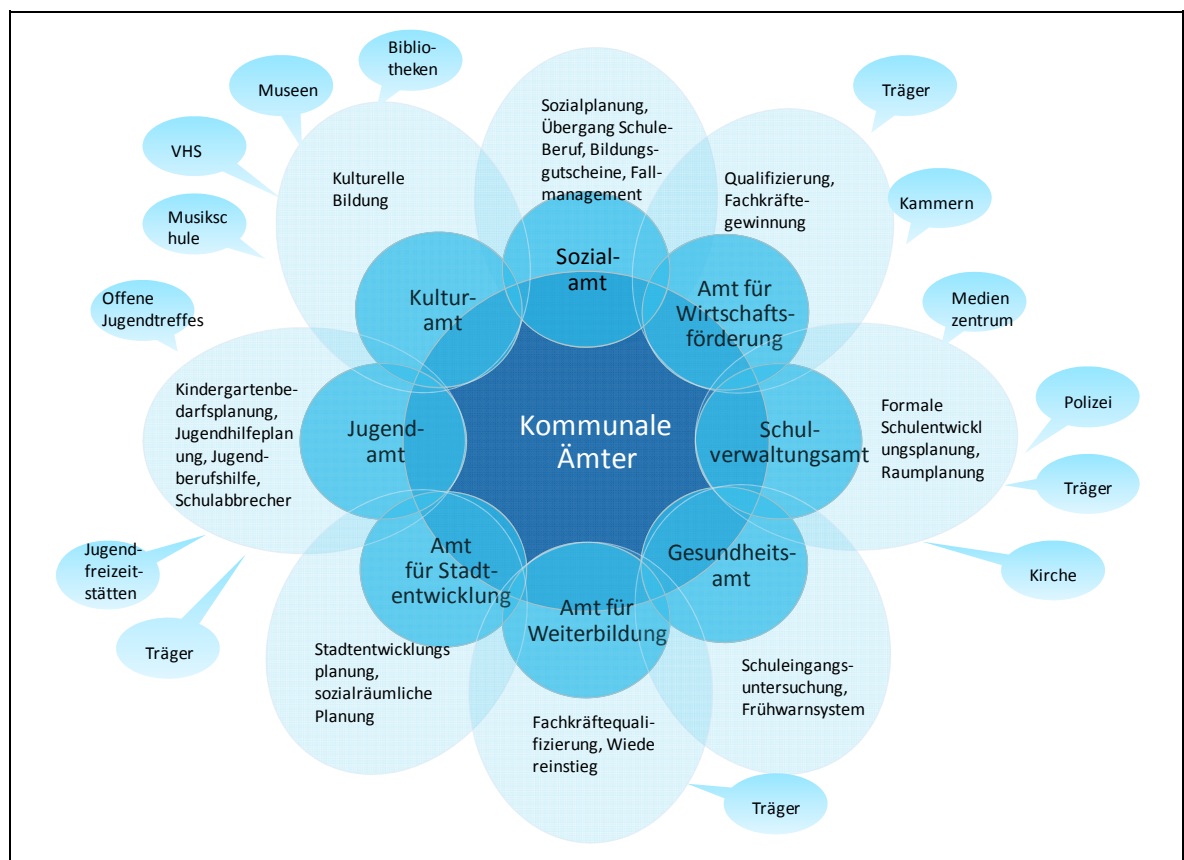


Abb. N 4-1

Bildungsakteure einer Bildungslandschaft.

(in Anlehnung an einen Vortrag von Wilfried Lohre, „Kommunale Bildungslandschaft“, gehalten in Borken am 9.2.2010)

2.3 Staatlich-kommunale Verantwortungsgemeinschaft

Neben den kommunalen Partnern bearbeitet auch der Staat die oben beschriebenen Aufgabenfelder einer Bildungsregion in seinen Ministerien auf Bundes- und Länderebene.

Innere und äußere Schulangelegenheiten

Die Zuständigkeiten im Bildungswesen sind offiziell so verteilt: das Land hat die Kulturhoheit, ist also verantwortlich für die inneren Schulangelegenheiten. Die Kommunen sind als Schulträger verantwortlich für die äußeren Schulangelegenheiten wie Schulentwicklungsplanung, Schulbau und -unterhalt, Schülerfahrtkosten, für das administrative Personal an Schulen, aber auch für die frühkindliche Bildung (in ihren Jugendämtern), für die Musikschulen, Volkshochschulen, den Sport und ihre Museen. Die Schulaufsicht für Grundförder- und Hauptschulen sitzt in der kommunalen Verwaltung (gehört als untere Schulaufsicht aber in die Linienverantwortlichkeit des Landes).

Unselbstständige Körperschaften werden selbstständig

Bisher sind die Schulen als unselbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts (so genannte nicht rechtsfähige Anstalten) im disziplinarischen, finanziellen und rechtlichen Sinne nicht selbst verantwortlich für ihr Tun (im Sinne des Haftungsrechts). Dennoch laufen in vielen Bundesländern Versuche, die Selbstständigkeit von Schulen z. B. mittels Zielvereinbarungen und eigenen Budgetzuweisungen schrittweise zu erhöhen. In Nordrhein-Westfalen sind die Schulen seit 2006 „eigenverantwortlich“, 2013 werden sie weitestgehend selbstständig, das bedeutet v. a. eine erweiterte Zuständigkeit – auch im disziplinarischen Sinne – für die Schulleitungen und eine entsprechend zurückgenommene Rolle der Schulaufsicht.

In vielen Fällen sind auch Bundesinstitutionen (insbesondere das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) mit seinen nachgeordneten Behörden im Bereich der Qualifizierung sowie die Bundesagentur für Arbeit im Handlungsfeld Übergang Schule-Beruf) und Einrichtungen der EU Partner mit vielfältigen Berührungspunkten zu den Bildungslandschaften, die wir aber ebenfalls nicht weiter ausführen wollen.

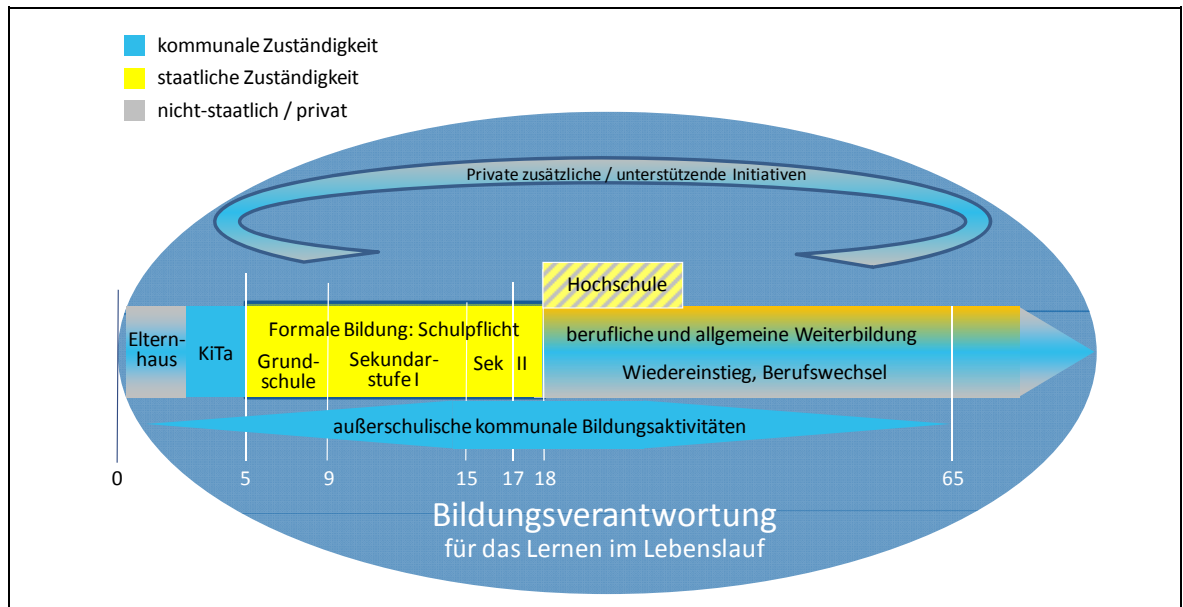


Abb. N 4-2 Unterschiedliche Zuständigkeiten im Lebenslauf eines Menschen.
Quelle: Wilfried Lohre, a. a. O. mit Änderungen durch Lexis Institut

Schulen sind dank Schulpflicht die verbindlichsten Lernorte, können aber gemessen an der Lebensdauer eines Menschen die mit der kürzesten Verweildauer sein. Elternhaus, Kindergärten, Arbeitsplätze, Vereine und Freizeitbeschäftigungen prägen einen nicht unerheblichen Teil unseres Lebens und beeinflussen unsere Lernbereitschaft, stellen Lerninhalte und vermitteln Werte.

Unterschiedliche Bildungsverständnisse und Rahmenbedingungen der Akteure

- **Differenzen zwischen Ämtern**

Die althergebrachten Auffassungsunterschiede zwischen Jugendämtern (sozialpädagogisches Bild: das Individuum, geprägt von seinem Hintergrund und seinen sozialen Bindungen steht im Mittelpunkt, der Bildungsprozess ist einer von vielen relevanten Erfahrungen, die einen Menschen prägen) und Schulen, Schulaufsicht oder Schulverwaltungen mit einem teilweise eher humanistisch geprägten Blick auf ganzheitliche Bildungsprozesse (der Mensch bildet sich selbst mit dem Ziel einer individuellen Entwicklung, er lernt als Entdecker und Befreier seiner selbst) stehen sich nicht mehr unversöhnlich gegenüber. Dennoch lösen sich Denktraditionen nicht schnell auf. Daneben besteht in vielen Köpfen auch ein funktionales Bildungsverständnis, das Bildung als Mittel zum Zweck, meist der Wertschöpfung, oft der Standortsicherung, ver-

Alte Rivalität: Schule versus Jugendhilfe

steht. BildungsökonomInnen sprechen vom Humankapital und verschrecken manchen humanistisch geprägten Bildungsakteur.

- **Differenzen zwischen formalen und non-formalen Einrichtungen**

Die unterschiedlichen Bildungsverständnisse führen an den Schnittstellen zwischen Institutionen zu teilweise erheblichen Schwierigkeiten – beispielhaft wäre hier das unterschiedliche Bildungsverständnis in der Kita und in der Grundschule oder von allgemein bildenden und beruflichen Schulen bzw. Ausbildungseinrichtungen zu nennen. Erst recht kommt diese Feststellung zum Tragen, wenn beispielsweise bei der Einrichtung eines Ganztags verschiedene Institutionen und ihr Personal aneinander stoßen. Diese Verständigungsschwierigkeiten erschweren Wechsel zwischen Institutionen und somit einen Bildungsaufstieg.

Freiwillige Bildungsangebote landen schnell auf der Streichliste

- **Differenzen zwischen freiwilligen und Pflichtaufgaben**

Für die Kommunen als Träger non-formaler Bildung sind manche Angebote der Kinderbetreuung, ihre Angebote in Volkshochschulen, Museen und Bibliotheken sowie die Förderung des Sports freiwillige Leistungen, die bei kommunalen Finanzproblemen sofort auf der Streichliste stehen, während die formale Bildung straff organisiert und mit vielen Anspruchs- und Eingriffsrechten bewehrt ist und die Kommune als Schulträger Pflichtaufgaben wahrnehmen muss.

- **Welches Planungsverständnis haben die Partner?**

Auch hier gibt es große Unterschiede, etwa im Grad der Mitwirkungsvorschriften bei der Kindergartenplanung, der formalen Schulentwicklungsplanung oder der Stadtentwicklung auf der kommunalen und dem Schulmitwirkungsgesetz oder den Schulaufsichtsregelungen auf der staatlichen Seite.

2.4 Bildung vor Ort: die geografische Dimension

Ausgehend von dem Projekt „Selbstständige Schule“ entwickelte sich eine Zielvorstellung sich selbst steuernder regionaler Bildungslandschaften.

Kommunal oder Regional?

Der zu Beginn der Kommunalisierung von Bildungsprozessen gewählte Begriff der „Bildungsregion“ wurde als Ausdruck für Deregulierung und Selbstständigkeit im Bildungsbereich sowie gleichzeitig als Aufforderung zur konzertierten Aktion aller Bildungsakteure vor Ort verstanden. Da sich für die Bestimmung einer „Region“ eher pragmatische Gründe durchsetzen und die Abgrenzungen zudem in jedem Sinnzusammenhang andere sind, haben sich seitdem viele Autoren und Praktiker für den Begriff der kommunalen oder sogar lokalen Bildungslandschaft entschieden, der präziser auf den Punkt zu bringen scheint, dass letztlich Städte und Kreise mit ihren Gemeinden die Träger einer kommunalisierten Bildungspolitik sein sollen.

Ob die Bildungslandschaften „kommunal“ oder „regional“ genannt werden, ist eine eher semantische Frage, so lang die geografische Bezugseinheit, die institutionelle Zuordnung und damit ihre Verwaltung sauber klargelegt sind. Der Bund wählte in seinem Programm „Lernen vor Ort“ (LvO), das die Bildungsregionen voran bringen und ihre Instrumente entwickeln soll, die Ebene der Kreise und kreisfreien Städte als Adressaten, während er noch bei den „Lernenden Regionen“ auch andere Regionen-Definitionen zugelassen hatte.

Regionale Selbststeuerung



Merke

Regionale Selbststeuerung ist ein Organisationsansatz für interdependente, komplexe, sich selbst organisierende Netzwerke unter regionaler Führung.

Bildungslandschaft



Definition

Bildungsnetzwerk = Bildungslandschaft = Bildungsregion = ein kohärentes Gesamtsystem von Bildung und Erziehung in gemeinsamer Verantwortung von Kommunen und Staat

Andere Bundesländer – andere geografische Zuordnungen

Viele Bundesländer – u. a. das Impulsprogramm Bildungsregionen in Baden-Württemberg ab 2009 – wählen ebenfalls die Ebene der Kreise und kreisfreien Städte. Niedersachsen war gemeinsam mit der Bertelsmann Stiftung schon ab 2003 in die Entwicklung von Bildungsregionen eingestiegen: Drei Städte und sechs Landkreise bildeten hier die „Bildungsregion Braunschweig“, der Landkreis Emsland wurde im Alleingang zur Bildungsregion. Die „Bildungsregion Göttingen“ wiederum ist eine Gemeinschaftsinitiative der Landkreise Osterode am Harz, Northeim und Göttingen mit der Stadt Göttingen. In Hessen

entsprechen die Bildungsregionen den 15 Schulaufsichtsbezirken des Landes, die teilweise mehrere Kreise und oder einen Kreis und eine Stadt zu einer Region zusammenfassen.



Internet-Tipp

- Hessen: <http://dms-region.bildung.hessen.de/index.html>
- Niedersachsen: http://www.projekt-region-braunschweig.de/de/Regionale_Handlungsfelder/Bildung/Abgeschlossene_Projekte/Eigenverantwortliche_Schule
- Baden-Württemberg: <http://www.schule-bw.de/entwicklung/bildungsregionen>

Stand der Webseiten: 02.01.2011

Beispiele für Zuschnitte von Bildungsregionen

Beginnend mit den Bildungsregionen aus selbstständiger Schule, dem Kreis Herford und der Stadt Leverkusen, verfestigte sich in Nordrhein-Westfalen auf einem langen Weg, den mehrere Landesregierungen mitgestaltet haben, die Idee, dass die geeignete Koordinationsebene für dieses Kommunikationsstränge die der Kreise und kreisfreien Städte ist. Zügig wurde 53 Gebietskörperschaften das Angebot unterbreitet, Kooperationsverträge mit dem Land abzuschließen, die in wesentlichen Teilen vergleichbar sind und die Einrichtung von „Regionalen Bildungsnetzwerken“ (RBN) vorsehen. Diese staatliche Festlegung sollte jedoch – v. a. für die

Kreise – hinterfragt werden. Während für die Städte eine Handlungseinheit „Kinder-Jugend-Schule“ (in einem Dezernat) sinnvoll und auch umsetzbar scheint, gilt dies nicht unbedingt auch für Kreise.

2.5 Regionale Bildungsnetzwerke

Das Schulministerium in Nordrhein-Westfalen schreibt: „Regionale Bildungsnetzwerke unterstützen die Idee eines ganzheitlichen Bildungsverständnisses, indem sie über Altersgrenzen hinweg schulisches und außerschulisches Lernen in den Mittelpunkt stellen. Durch die Zusammenführung der lokalen Bildungs-, Erziehungs- und Beratungssysteme zu einem Gesamtsystem gelingt eine Optimierung der Förderung von Kindern und Jugendlichen. Regionale Bildungsnetzwerke schaffen den Schulen, Kommunen und der Schulaufsicht bisher nicht bekannte Informations- und Kommunikationsplattformen. Die Schulen können sich hier schulformübergreifend vernetzen, mit dem Schulträger und der Schulaufsicht eng zusammenarbeiten und unbürokratisch den Fortbildungsbedarf und Ressourceneinsatz abstimmen.“ (vgl. www.regionale.bildungsnetzwerke.nrw.de)

Staatlich-kommunale Verantwortung mit Leben gefüllt

In Nordrhein-Westfalen gibt es zum jetzigen Zeitpunkt 47 Regionale Bildungsnetzwerke. Zu dem Erfolg der fast vollständigen Abdeckung des Landes mit diesen neuen Einrichtungen hat beigetragen, dass das Land jedem Netzwerk eine pädagogische Stelle zur Verfügung gestellt hat. Die von kommunaler und Landesseite immer wieder bemühte Formulierung der staatlich-kommunalen Verantwortungsgemeinschaft wurde durch die Grundausstattung der Netzwerke mit einer Landes- und einer kommunalen Stelle mit Leben gefüllt.

Bei der Einrichtung der RBN haben sich Land und Kommunen im Sinne eines zügigen Fortkommens entschlossen, viele Blumen blühen und Vielfalt zuzulassen. Die Zukunft wird erweisen, ob diese regionale Differenzierung unter dem Strich für das Land vorteilhaft ist. Wir werden im Folgenden argumentieren, dass die Zeit für klare Strukturen und Strategien gekommen ist.

Große Vielfalt der Regionalen Bildungs- netzwerke

Die Haltung der kommunalen Spitzenverbände

Die Etablierung von Bildungslandschaften stößt seit 2007 – endlich – auf offene Ohren beim Deutschen Städtetag, der in seinem Leitbild für die „Stadt der Zukunft“ bereits von 2003 noch ein „striktes Trennsystem“ für gemeinsame Aufgaben gefordert hatte (vgl. www.staedtetag.de/imperia/md/content/schwerpunkte/hv2003/23.pdf, Stand: 01.12.10). In seiner Aachener Erklärung fordert er seit 2007: „Die Verantwortung der Städte in der Bildung muss deshalb gestärkt werden.“ Der Städtetag empfiehlt seinen Mitgliedern „Bildung als zentrales Feld der Daseinsvorsorge noch stärker [zu] erkennen und ihre Gestaltungsmöglichkeiten [zu] nutzen.“

Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen widmet eine ganze Ausgabe seiner Monatszeitschrift „Eildienst“ (Nummer 09/2010) überwiegend den Bildungsregionen: Hier kommen die RBN selbst zur Sprache und berichten über ihre bisher erreichten Ergebnisse. Diese Artikelserie ist ein Erfolgsbericht! Auch der Deutsche Verein begrüßt die Entwicklung kommunaler Bildungslandschaften unter Betonung der gleichen Augenhöhe von kommunalen und freien Trägern im Bereich der Jugendhilfe (und Repräsentanz in der Steuerungsgruppe) sowie einer beidseitigen Kooperationsbereitschaft von Land und Kommune, wobei die Kommune „die Steuerungsverantwortung für die Verzahnung der Träger, Einrichtungen und Angebote“ wahrnehmen soll.

Stellungnahmen der Verbände

www.staedtetag.de

www.lkt-nrw.de

www.deutscher-verein.de



Internet-Tipp

3. Das Steuerungsmodell

3.1 Die Grundstruktur

**Oberstes Gremium:
regionale Steuergruppe/
Lenkungskreis**

Alle Regionalen Bildungsnetzwerke, Bildungsregionen oder Bildungslandschaften haben ein ähnliches Steuerungsmodell, das den Vorgängerprojekten aus „Selbstständiger Schule“ i. w. entspricht und bundesweit in etwa vergleichbar ist. Die Regionen geben sich ein strategisches Gremium – Regionale Steuergruppe, Steuerungsgruppe oder Lenkungskreis – in dem Land und Kommune vertreten sind und die regelmäßig tagen. Die minimale Besetzung ist in Nordrhein-Westfalen in den Verträgen vorgegeben. Es gibt Bildungsregionen, die das oberste Gremium selten tagen lassen und stattdessen noch einen zweiten Lenkungskreis einberufen, der öfter tagt.

**Strategieentwicklung:
Bildungskonferenz**

Die strategischen Entscheidungen, die Ziele und die Ausrichtung der Bildungsregion werden von diesen regionalen Steuergruppen vorgegeben. Letztere werden aber auch von einer Art vergrößertem Beirat, der sogenannten „Bildungskonferenz“ flankiert. Die Bildungskonferenz berät die Steuergruppe, setzt Themen, gibt Anregungen und kommuniziert in die Region hinein und aus der Region in die Steuergruppe. Sie ist ein klassisches Vermittlungsorgan, das die Entscheidungen der Steuergruppe demokratisch legitimiert, aber auch Entscheidungen herbei führen kann.

**Bildungsbüro: mal
Stabsstelle, mal Amt,
mal Teil eines Amtes**

Der operative Arm innerhalb der Bildungsregionen ist das Regionale Bildungsbüro (RBB) oder die Geschäftsstelle, es findet sich so in allen Bildungsregionen. Das Bildungsbüro erhält seine Aufträge von der Steuergruppe/dem Lenkungskreis. Meistens ist es eingegliedert in die Kommunalverwaltung. Auch hier bestehen viele Möglichkeiten: Das Bildungsbüro ist mal Stabsstelle, mal eigenes Amt, mal Teil eines Amtes oder Fachbereichs.

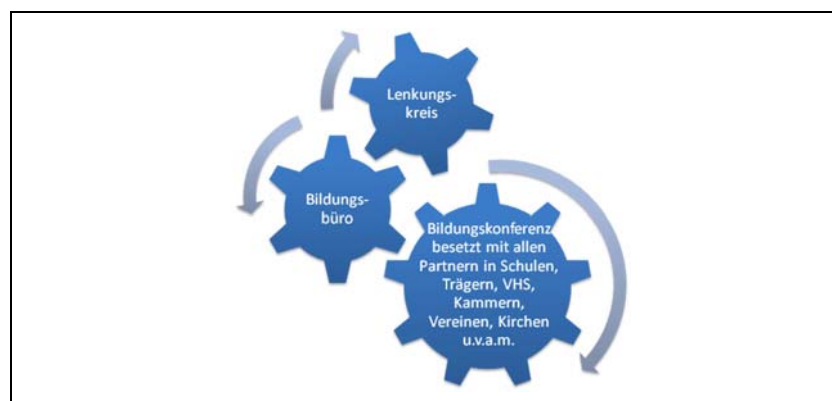


Abb. N 4-3 Steuerungsmodell von Bildungslandschaften

Im Bundesprogramm „Lernen vor Ort“ ergibt sich aus einem stimmigen Steuerungsmodell dann ein von den beschriebenen Gremien getragenes, kohärentes „Bildungsmanagement“. Es hat die Aufgabe, Bildungsangebote aufeinander abzustimmen und lebenslanges Lernen so zu ermöglichen und zu fördern.

Bildungsmanagement

3.2 Ziele und Zielgruppen

Qualifizierung, Beratung und Unterstützung

In den uns bekannten Verträgen zum Aufbau von Bildungslandschaften geht es darum, die Qualität der Bildungseinrichtungen und ihr Zusammenspiel gemeinsam nachhaltig weiterzuentwickeln und die wachsende Selbstständigkeit der Schulen positiv zu nutzen, um die Bildungs-, Ausbildungs- und Lebenschancen vor Ort deutlich zu verbessern. Im Zentrum der Zusammenarbeit stehen deshalb Qualifizierung, Beratung und Unterstützung des Bildungspersonals und der Bildungsnachfrager einer Region durch Steuergruppe und Bildungsbüro in dieser Region. Die Bildungslandschaften versuchen dies durch systematische Vernetzung und eine stärkere Betonung von Prävention umzusetzen. Diese Leistungen werden als „Bildungsmanagement“ bezeichnet.

Zentral: systematische Vernetzung und Prävention

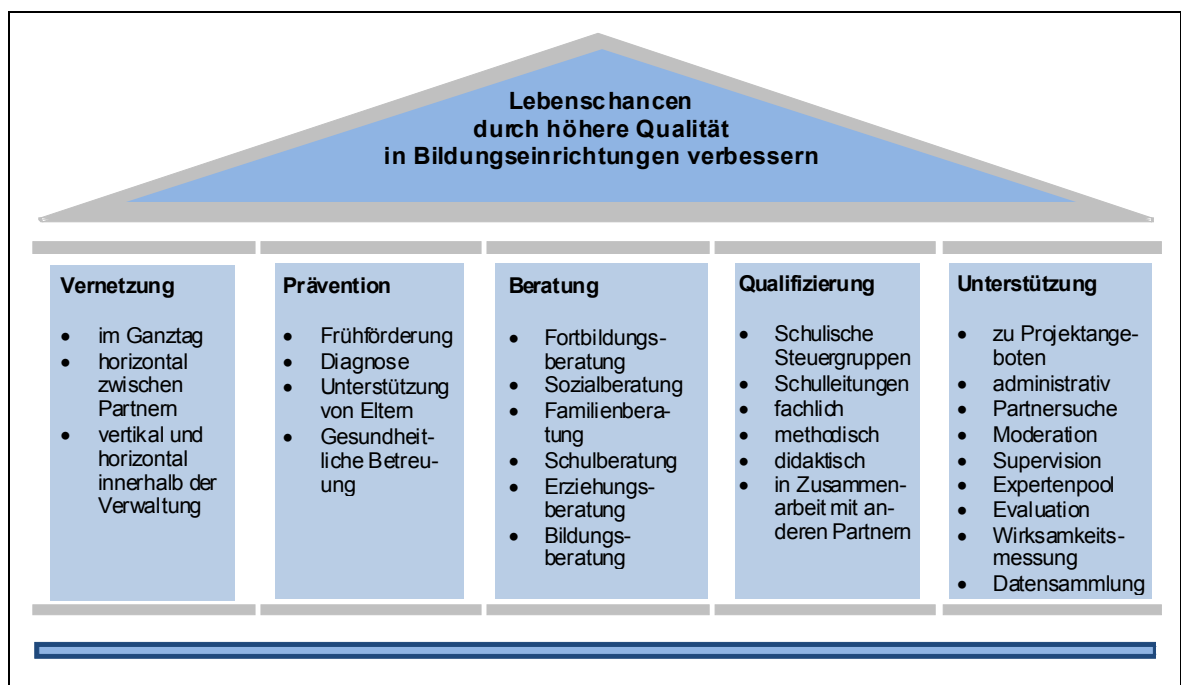


Abb. N 4-4 Ziele und Aktivitäten im Bildungsmanagement (Darstellung nicht abschließend)

Es wäre möglich und denkbar, über die Ziele wie sie oben beschrieben sind, deutlich hinauszugehen und beispielsweise den Steuergruppen echte Kompetenzen für Entwicklung der regionalen Schullandschaft zu geben oder in den Bildungsbüros statt Maklern und Moderatoren echte Kompetenzzentren zu sehen.

Die Zielgruppen

Die uns bekannten Bildungsregionen richten sich teilweise explizit und damit vorrangig an Kinder und Jugendliche, teilweise aber im Sinne lebenslangen Lernens auch an alle Menschen, egal in welchem Lebensabschnitt und damit an welcher Stelle der bildungsbiografischen Kette sie sich befinden. Das Ziel aller Anstrengungen, das aber häufig aus dem Blick gerät, ist die Verbesserung der Lebens-, Ausbildungs- und Bildungschancen jedes Einzelnen.

3.3 Die Handlungsfelder

Bildungslandschaften sind viel zu oft noch „schullastig“

Trotz der Betonung, dass Bildung mehr sei als Schule, sind die Handlungsfelder in den Bildungsregionen „schullastig“. Grob lassen sich die von uns beobachteten Handlungsfelder in drei Gruppen einsortieren, die sich in allen uns bekannten Verträgen wiederfinden:



Merke

Im Fokus steht der Mensch in den Phasen seiner Bildungsbiografie und nicht die Bildungsregion, nicht der Bildungsakteur, nicht die Institution, der Verein oder die Verwaltung!

- **Schulentwicklung**, vereinfacht ausgedrückt: die Verbesserung von Prozessen und Ergebnissen in Schulen durch systematisches Management der Schulleitungen (und schulischen Steuergruppen).

- die Entwicklung einer **Bildungslandschaft** mit externen Partnern, insbesondere den Schulträgern und den weiteren Akteuren der Bildungsregion durch Auf-

und Ausbau der horizontalen und vertikalen **Vernetzung**. Am häufigsten wird hier die Übergangsproblematik zwischen verschiedenen Bildungsinstitutionen adressiert, aber auch die Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule.

- **Qualitätsentwicklung/Unterrichtsentwicklung** der Schulen und anderer Bildungseinrichtungen.



Merke

Bildungsmanagement beinhaltet Qualifizierung, Beratung und Unterstützung mithilfe von Monitoring, Moderation, Koordination und Prozessunterstützung im Change Management.

Bildungsmanagement

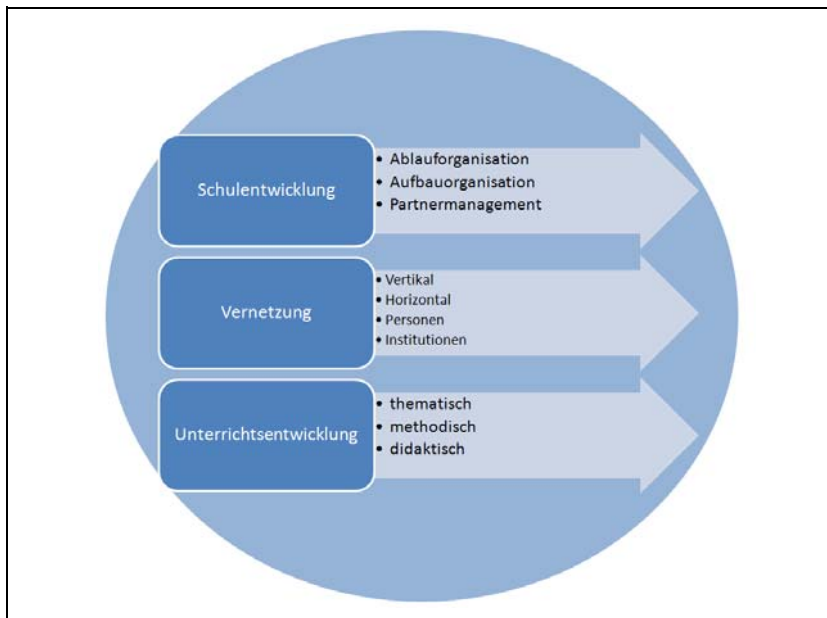


Abb. N 4-5 Handlungsfelder der Bildungslandschaften

3.4 Instrumente im Bildungsmanagement

Unter anderem auch über das LvO-Programm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung sind ergänzende und unterstützende Instrumente in den teilnehmenden Kommunen eingeführt worden, die die bisherige Grundstrukturen ihrer Steuerung unterfüttern:

Drei neue Instrumente bei Lernen vor Ort

- Das Steuerungsmodell wird in einigen Regionen um einen **Fonds** ergänzt, der z. B. Regionaler Entwicklungs- oder Innovationsfonds heißt, manchmal für schulische Innovationen gedacht ist, häufig aber auch nur das Budget bedeutet, das dem regionalen Bildungsbüro zur Verfügung steht, um seine Aufgaben zu erfüllen.
- der **regionale Bildungsbericht bzw. das Bildungs-Monitoring** soll in den Bildungsregionen datenorientiertes Handeln und seine Evaluation ermöglichen. Dies setzt voraus, dass es ein einheitliches, verknüpfendes Berichtswesen gibt, das alle Bildungsorte und -akteure und damit die Lern- und Lebensbedingungen der Bildungsnachfrager ganzheitlich erfasst. Dies würde eine Berichterstattung über die non-formale Bildung einschließen. Bisher gibt es eine Vielzahl von Modellen, aber noch kein anerkanntes Muster mit einer Chance auf allseitige Akzeptanz. An der Entwicklung eines vorbildhaften Berichts arbeiten die Partner des Bundesprogramms „Lernen vor Ort“. Angesichts der Schwierigkeiten und der knappen Ressourcen stellt sich die Frage, ob sich der Anspruch an

die Bildungsberichterstattung nicht reduzieren und trotzdem eine sinnvolle Analyse machen lässt, indem ein gegenüber den vorliegenden Entwürfen deutlich verringertes Kernindikatorenkonzept mit kommunalem Schwerpunkt entwickelt wird, das die öffentliche Schulstatistik nicht dupliziert.

- durch **Bildungsberatung** soll das bestehende Bildungsangebot – das von einer unüberschaubaren Anzahl von Anbietern geschaffen wird – in den Kommunen transparent gemacht und die Bildungsnachfrager dorthin gelenkt werden, wo sie am ehesten ein passendes Angebot finden können (dies ist besonderes Ziel des Programms „Lernen vor Ort“, das als Bundesprogramm die Weiterbildung besonders im Blick haben muss).

Nach der Beschreibung der Bildungslandschaften möchten wir den derzeitigen Entwicklungsstand nun kritisch würdigen und v. a. diskutieren, inwiefern die Bildungslandschaften in ihrer derzeitigen Verfasstheit dazu geeignet sind, den Herausforderungen im Bildungswesen – insbesondere auch auf der kommunalen Ebene – zu begegnen.

4. Kritische Würdigung

Konkrete Leistungen der Bildungsbüros sind entscheidend

Im Folgenden wollen wir schildern, welche Veränderungen wir in Nordrhein-Westfalen in der Zeit seit der flächendeckenden Etablierung der Bildungslandschaften – also ab 2007 – beobachtet haben. Ausschlaggebend für eine Beurteilung der Chancen der Bildungslandschaften ist die Entwicklung und Perspektive der Bildungsbüros sowie ihre Akzeptanz im Feld. Denn nur sie bringen die Ergebnisse der Arbeit in die Fläche. Mit der Einrichtung einer Bildungslandschaft hat die Gebietskörperschaft ein Bekenntnis zu einem modernen Steuerungsverständnis, zu partizipativem Vorgehen und zum regionalen Konsens als kommunalpolitischer Leitvorstellung abgelegt. Die Existenz einer Bildungslandschaft ist gelebtes Change Management und setzt dieses im Prozess immer wieder voraus.

4.1 Was hat sich bewegt?

Bildungsbüros sind sehr heterogen

Eine Vorbemerkung muss die folgenden Ausführungen einschränken: während die Steuergruppen überregional mit ähnlichen Funktionsträgern (aber mit unterschiedlichem Rang) aus Schule, Schulaufsicht und Jugend besetzt sind, sind Bildungsbüros dermaßen unterschiedlich groß, unterschiedlich qualifiziert besetzt, differenziert innerhalb der Verwaltung aufgestellt und unterschiedlich gut ausgestattet, dass allgemeine Aussagen kaum für alle gelten können. Wir wollen es trotzdem versuchen, weil die Institution der Bildungsbüros noch so jung

ist, dass Kreise und kreisfreie Städte zurzeit noch umjustieren könnten, wenn sie erkennen, dass ihre Strukturen dysfunktional sind. Natürlich sind unsere Beobachtungen von subjektiven Urteilen beeinflusst und nicht repräsentativ.

Ablauforganisation

- Dort, wo Bildungsbüros installiert und arbeitsfähig sind, wird ernsthaft und engagiert gearbeitet, dennoch ist die Selbstfindungsphase und Rollenklärung noch nicht abgeschlossen. Die Rollenklarheit auf der operativen Ebene entspricht häufig einem Strategiedefizit auf der Führungsebene.
- Sehr oft zeigen sich nach anfänglicher Euphorie Unklarheiten in der Aufgabenauswahl und -zuordnung
- Analog zur Zielunklarheit gibt es noch keine Gewissheit über die Inhalte und Methodik der Evaluation der Arbeit der Bildungsbüros.
- Die Bildungsbüros haben sehr viele interne Ansprechpartner, bei denen sie sich zunächst mit fachlichem Wissen versorgen und die sie für ein gemeinsames Vorgehen gewinnen müssen, daher hat in vielen Fällen die nötige Gremienarbeit zu wenigen sichtbaren Erfolgen im Feld geführt.
- Nicht überall gelungene Teambildung zwischen Landes- und kommunalen Stellen erschwert optimale Abläufe.
- Einbindung der Bildungsbüros und Informationsfluss seitens des Landes findet statt.

Hohes Engagement der Akteure, aber viele operative Probleme

Aufbauorganisation

- Es ist gelungen, neue Ämter/Stabsstellen/Abteilungen in den Kommunalverwaltungen aufzubauen und Bildungsbüros zu besetzen. Teilweise sind die Bildungsbüros durch befristet eingestelltes Projektpersonal von erheblicher Größe in Relation zur üblichen Personalausstattung der betreffenden Verwaltung.
- Insbesondere dort, wo gezielt über Projektmittel gearbeitet wird, haben die Bildungsbüros erhebliche Mittel eingeworben und dadurch ihre Position innerhalb des Hauses gestärkt.
- Die Bildungsbüros sind sehr unterschiedlich kompetent und häufig fachfremd besetzt und besoldet, ihre Position innerhalb der Verwaltung divergiert auch aus diesem Grund stark.

Oft gute Ausstattung, aber unterschiedliche „Augenhöhen“ der Partner

-
- Die unterschiedliche Besoldung, Rang und Entscheider-Zugang der Landes- und kommunalen Mitarbeiter führt zu unterschiedlicher Macht der beiden Parteien und stört an manchen Stellen die Teambildung und damit die Abläufe.
- Unklare Besetzungsspielregeln und Intransparenz**
- Kritisch ist anzumerken, dass die Besetzung der Steuerungsgruppen zum Teil sehr intransparent vorgenommen wurde. Die Schulvertreter wurden teils gewählt, teils überredet, teils nach Gutdünken angesprochen. Ähnlich sind in Kreisen die Vertreter der Städte und Gemeinden teils gewählt teils aus pragmatischen Gründen ausgewählt worden. Politische Repräsentanz ist überwiegend nicht gegeben, genauso wenig sind Träger vertreten. Den Vorsitz übernehmen Personen sehr unterschiedlichen Ranges, was wiederum die Machtposition der Steuerungsgruppe beeinflusst. Der weiteren Arbeit der Netzwerke könnte es zuträglich sein, wenn ein Berufungsverfahren installiert würde, das gegen alle Kritik immun, weil offen ist.
 - Einbindung und Information der Kommunalpolitik sind unterschiedlich intensiv.
- Einbindung der Gemeinden auf Kreisebene nicht klar geregelt**
- Bei den Kreisen ist die Einbindung der Bürgermeister und der Ratsfraktionen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden unklar. Zuständigkeiten auf der Ebene der Gemeinden (beim eigenen Jugendamt oder Schulverwaltungsamt) erschweren die Arbeit erheblich.
- Ämterkonkurrenz**
- Bestehende Schnittstellenproblematiken werden überwiegend auch adressiert, so ist in allen uns bekannten Bildungslandschaften sowohl die Schulverwaltung also auch das Jugendamt in der Steuerungsgruppe vertreten. Teilweise bestehen die bekannten Berührungspunkte und Abwehrreaktionen der Akteure aber weiter, auch weil massive Interessen den Prozess behindern. Dies betrifft die Zusammenarbeit von Ämtern genauso wie die Zusammenarbeit von Kreis und kreisangehörigen Kommunen oder von unterschiedlichen Bildungseinrichtungen.
 - Von der Landesseite fehlt ein klarer Berichts- und Weisungsweg noch.
- Themen- und Methodenauswahl**
- Die faktisch bearbeiteten Themen und Projekte ähneln sich trotz extrem heterogener Ausgangsbedingungen.
- Bildungsbüros verfügen über enormes Know-how**
- Bildungsbüros verfügen über vielseitige inhaltliche Kenntnisse sowie über einen üppigen Methodenreichtum, der sich aus den unterschiedlichen Herkunftserfahrungen der Mitarbeiter speist. Dieser Know-how-Pool ist eine große Stärke.
-

- Die Balance zwischen prozessualer Arbeit an Dauerthemen (wie der Schul- und Unterrichtsentwicklung, der Beratung und der Qualifizierung) und projektbezogenen Aufgaben gelingt nur selten.

Definition der Regionen

- Bei der Auswahl der Ebene – insbesondere der Kreise – sind also einige Fragezeichen erlaubt. Denn dem Aufbau der Bildungslandschaften folgte bisher in vielen Regionen keine Übertragung von Zuständigkeiten und damit von Entscheidungskompetenz oder Ressourcen. Die organisatorische Grundregel „keine Aufgabe ohne Verantwortungsübertragung“ ist damit an den Stellen, wo die Bildungsregionen auf Ebenen eingerichtet wurden, die keine Zuständigkeiten im Bildungswesen haben, deutlich verletzt.
- Die offiziellen Zuständigkeiten für die wesentlichen Fragen im Bildungswesen liegen überwiegend nicht auf der Ebene der Bildungsregionen und dies behindert ihre Arbeit deutlich, wie wir im Folgenden zeigen werden.

**Aufgabenübertragung
auf Bildungsbüros ohne
klare Zuständigkeiten**

Fazit

Aufbau- und Ablauforganisation sind häufig noch nicht optimal bestimmt und passen sich nicht reibungsfrei in die bestehenden kommunalen Verwaltungsstrukturen ein. Inhaltlich und methodisch sind die Bildungsbüros überwiegend stark. Fachbezogene Defizite können zügig ausgeglichen werden.

4.2 Wo liegen heute die inhaltlichen Herausforderungen?

Kreise und kreisfreie Städte sehen im Bereich der Bildungspolitik nach unserer Wahrnehmung auf den folgenden Feldern ihre größten Herausforderungen:

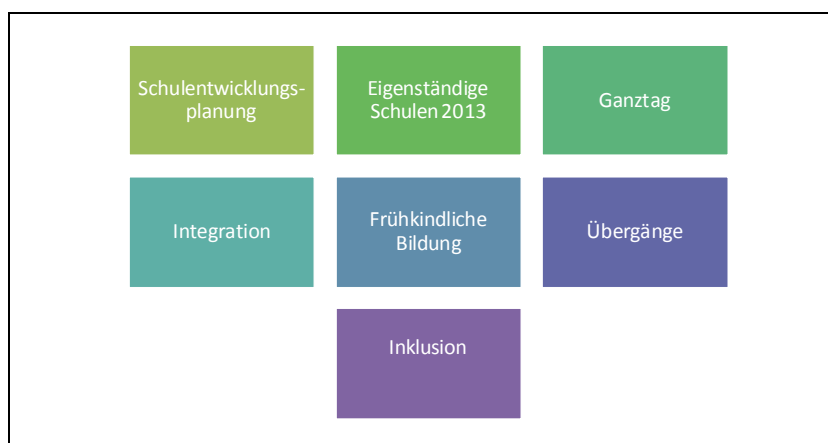


Abb. N 4-6 Haupt-Bausteine im Aufgabenpaket der Bildungsbüros

- 1. Schulentwicklungsplanung (SEP):** Aufgrund der demografischen Entwicklung und der eindeutigen Signale der Landesebene, Schulstrukturfragen kommunalisieren zu wollen, ist diese gesetzlich vorgeschriebene formale Aufgabe auch die dringendste Aufgabe für Schulträger in Nordrhein-Westfalen. Insbesondere die Akteure, die erkannt haben, wie wichtig eine gute Schulstruktur für ihre weitere Standortentwicklung ist, beginnen hier eigene Akzente zu setzen.
- 2. Eigenständige Schule ab 2013:** Schulträger, die die Chancen selbsttragender Schulentwicklung sehen, aber noch nicht alle Schulen für ausreichend qualifiziert halten, um diesen Prozess erfolgreich zu steuern, wollen ihn durch Qualifizierungsangebote und Serviceangebote unterstützen.
- 3. Ganztags:** Die Steigerung der Qualität und der Verbindlichkeit von Bildung und Erziehung im Ganztags – insbesondere im offenen Ganztags der Primarstufe – sind in fast allen Netzwerken ein Thema. Die Kommunen haben besonders die Schaffung und Finanzierung einer pädagogisch ansprechenden Architektur, räumliche Umbauten, Mensa-Bauten und die Schaffung sinnvoller proportionierter Einheiten im Blick – und das bei möglichst wohnortnaher Beschulung. Auch der Umgang mit den freien Trägern des Ganztags

und die Schaffung einer ganztägigen und durchgängigen Betreuungsinfrastruktur für Kinder und Jugendliche beschäftigt die Kommunen.

4. **Integration:** Besonders die Sprachförderung, aber auch andere Aspekte des interkulturellen Zusammenlebens erfordern Schritte und Angebote der Kommunen. Immer wieder geht es um die Verhinderung zu starker Segregation, um Wege zu mehr Elternkontakt und um die individuelle Förderung von Kindern mit Migrationsgeschichte und Kindern aus bildungsfernen Haushalten.
5. **Frühkindliche Bildung:** Als Träger von Kitas war die frühkindliche Bildung schon immer ein Thema in den Kommunen. Heute gibt es starke Bestrebungen, zu einheitlichen Standards der frühkindlichen Bildung zu gelangen, was sich aber bei der gesetzlich abgesicherten Trägervielfalt (Sozialgesetzbuch XIII, Zweiter Abschnitt, §74) der Kitas recht schwierig gestaltet. Die Einrichtung und Förderung von zertifizierten Familienzentren ist ein Schritt des Landes in diesem Zusammenhang.
6. **Übergänge:** Die Schwierigkeiten von Kindern und Jugendlichen, aber teilweise auch von Erwachsenen, beim Übergang von einer Bildungsinstitution zur nächsten sind ernstzunehmende Hindernisse. Erklärtes Ziel der uns bekannten Bildungsregionen ist, hier Sand aus dem Getriebe zu spülen, indem an Standards gearbeitet, kommuniziert, Durchlässigkeit erhöht und Vereinbarungen angeregt werden. Bildungsbiografien ohne Brüche sollen die Regel werden. Der beliebteste und am häufigsten behandelte Übergang ist der von der Schule in den Beruf.
7. **Inklusion:** Der Weg und der zeitliche Rahmen der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention von 2006, ein inklusives Schulsystem in Deutschland zu schaffen, sind noch offen. Sicher ist aber, dass die bisherige starke Trennung von Regelschulsystem und Förderschulen sich verändern wird. Bei der Schulentwicklungsplanung ist insofern auch einzuplanen, dass bisher in Förderschulen beschulte Schülergruppen sich in Zukunft in Regelschulen befinden werden.

4.3 Können die Strukturen der Bildungslandschaften diese Herausforderungen lösen?

Alle Steuergruppen beschäftigen sich zumindest mit einigen der skizzierten Themen. Nur in den wenigsten Fällen sind die Bildungsbüros als ihr operativer Arm aber so ausgestattet, dass sie wirklich etwas bewegen können, denn meistens liegen die Zuständigkeiten ganz oder teilweise auf anderen Ebenen. Die Bildungsbüros müssen sich auf eine moderierende Rolle beschränken.

**Bildungsbüros können
oft nur moderieren**

1. Thema: Schulentwicklungsplanung

Die Kommunen, denen es gelingt, trotz zurückgehender Schülerzahlen ein Schulsystem vor Ort anzubieten, das auf Zuspruch bei ihren Bewohnern trifft, werden im Standortwettbewerb vorne liegen. Für junge Familien ist das vorhandene Schulangebot das häufigste Entscheidungskriterium für eine Ansiedlung und das bedeutet zusätzliches Leben und letztlich auch Steueraufkommen für die Kommune.

**SEP auf Kreisebene:
besonders
problematisch!**

Die Schulentwicklungsplanung (SEP) liegt auf der Ebene der Schulträger, also bei kreisfreien Städten und – im Falle der Kreise – auf der Ebene der einzelnen kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Die SEP für Berufskollegs und Förderschulen liegt auf der Ebene der Kreise. Das bedeutet gleichzeitig, dass die Kreise im Bereich des v. a. relevanten allgemein bildenden Schulsystems nicht die geborenen und daher unangefochtenen Akteure sind. Im ländlichen Raum, wo die zurückgehenden Schülerzahlen Ängste erzeugen, ist die Beschäftigung mit SEP auf den ersten Blick keine schöne Aufgabe. Ein Kreis wird sich also nicht unbedingt um diese „Rückzugsgefechte“ reißen, wo vermeintlich nicht viel zu gewinnen ist, während die Gemeinde auf ihrer Planungshoheit bestehen wird, da das Vorhandensein von Schulen ihre Existenz sichert. Wenn eine SEP auf der Ebene der Kreise gewünscht ist, um eine überörtliche Steuerung zu ermöglichen, verlangt dies mindestens einen Konsens der Bürgermeister auf der Ebene der Bürgermeisterkonferenz – ohne Garantie, dass dieser Konsens im Planungsprozess bestehen bleibt.

**Bildungsbüros dürfen
nie Träger der SEP
werden!**

Der Landkreistag hat debattiert, ob die – extrem konflikträchtige – Schulentwicklungsplanung eine Aufgabe für die Bildungsbüros sein kann. Davon kann nur abgeraten werden: Die Bildungsbüros müssen sich mangels originärer Zuständigkeit in der Region einen guten Namen durch konsequente Serviceorientierung für Bildungsanbieter aufbauen. Nur durch diesen guten Ruf können sie eine Nachfrage nach ihren Projekt- und Serviceangeboten erzeugen. Eine formale Schulentwicklungsplanung würde die Bildungsbüros aus ihrer neutralen Koordinatoren-Rolle hinaus katapultieren und zum umstrittenen Akteur machen.

Gute Unterstützung kann allerdings eine regionale Befassung – z. B. im Rahmen einer Bildungskonferenz – bieten. Wir halten es für sinnvoll, bei anstehenden Schulstrukturveränderungen oder deutlichen Eingriffen in die bekannte Schullandschaft, ein Verfahren regionaler Beteiligung durchzuführen, das für Transparenz und Information sorgt, um die demokratische Entscheidungsfindung durch die kommunalpolitischen Gremien vorzubereiten.

2. Thema: eigenständige Schule

Für die Unterstützung von Schulen auf ihrem Weg in die Selbstständigkeit können Bildungsregionen Beratungs- (Prozessbegleitung, Moderation) und Qualifizierungsangebote machen. Andere Aufgaben, wie die Erzieherinnenqualifizierung oder Lehrerfortbildung in Kooperation und Abstimmung mit den Angeboten des Landes (in Nordrhein-Westfalen durch die Kompetenzteams des Landes und die Fortbildungsangebote der Bezirksregierungen) sind hier ebenfalls zu nennen. Auf der Ebene von Kreisen und kreisfreien Städten würde man dafür allerdings eine große Zahl sehr kompetenten Personals benötigen, was größtenteils nicht der Fall ist.

**Bildungsbüros werden
zu Bildungslotsen**

Dieses Angebot wird daher meist an spezialisierte Fortbildner vergeben oder unterbleibt. Dem Bildungsbüro verbleibt hier häufig die Aufgabe der Raumplanung, Terminfindung und Tagungslogistik. Einige Bildungsbüros entwickeln sich jedoch zum Bildungsberater oder Bildungslotsen für Fortbildungsangebote und erstellen komplette Jahresprogramme für ihre Bildungsinstitutionen. So zum Beispiel das regionale Bildungsbüro im Kreis Herford.

3. Thema: Ganzttag

Die Einführung und qualitative Entwicklung des Ganztags ist für die Arbeit der Bildungsregionen zentral, denn hier geht es in besonderer Weise um das Zusammenspiel von Ämtern, freien Trägern, Eltern und Schulen, denn die Zuständigkeiten sind auch hier breit verteilt. Der offene Ganzttag ergänzt verbindliche schulische Inhalte um freie Angebote, während der gebundene Ganzttag diese Angebote systematisch verzahnen muss.

**Offener Ganzttag –
gebundener Ganzttag**

Für das pädagogische Konzept des Ganztags als Teil des Schulprogramms sind die Schulen verantwortlich. Das Land sichert die Qualität. Die Gesamtverantwortung hat der Schulträger im Rahmen einer gemeinsamen Schulentwicklungs- und Jugendhilfeplanung, er entscheidet auch über die Einführung des Ganztags und schließt Verträge mit den freien Trägern.

Die unterschiedlichen Verantwortungsträger verfolgen dabei drei Ziele:

- Verbesserung der Bildungsqualität und mehr individuelle Förderung
- bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf
- Bündelung der Ganztagsangebote der Kinder- und Jugendhilfe und Schule zu einem kohärenten Gesamtsystem unter dem Dach der Schule

Schulen müssen für den Ganztags Partnerschaften pflegen

Die Kooperation der Schulen mit Partnern aus Kinder- und Jugendhilfe, Kultur und Sport ist eine zentrale Grundlage der offenen Ganztagschule. Land, Kommunen und freie Träger sollen gemeinsam für eine verlässliche und anspruchsvolle Qualitätsentwicklung sorgen. Die Gestaltung von Übergängen (z. B. von der Kita in die Schule oder von dort in Ausbildung und Beruf) und notwendige unterstützende Projekte/Angebote außerschulischer Bildungspartner (z. B. Angebote der Familienberatung, erzieherische Hilfen, oder Angebote privater Jugendeinrichtungen) können weitere Bereiche sein, in denen sich Schule und Kommune verständigen sollten.

Ganztagschulkonzept ist insbesondere im ländlichen Raum wichtig

Die Interessen der Beteiligten liegen allerdings nicht automatisch auf einer Linie: Die Kommunen sind an verbindlichen Betreuungszeiten und an hoher Qualität interessiert, für einige ist die Schule mit Ganztagsbetrieb eine Frage der Standortsicherung. Insbesondere auf dem Land ist das Vorhandensein von Ganztagschulen ein wichtiges Argument im Kampf um die Ansiedlung von Fachpersonal. Sie wissen auch, dass einige kleine Grundschulen auf dem Land für ein pädagogisch durchdachtes Ganztagschulkonzept zu klein sind. Sie beobachten, dass mit Ganztagsangeboten konkurrierende Schulen derselben Schulform zu einer unerwünschten Verschiebung von Schülerströmen führen. Daraus ergibt sich ein vitales Interesse an einer guten Verteilung von Ganztagsangeboten in der Fläche und somit Querverbindungen zur SEP.

Zusammenspiel von Lehrern und Betreuern: Noch Luft nach oben!

Schulen und Träger, die Eltern und das Land haben in vielen Aspekten ganz unterschiedliche Ansprüche. Insbesondere widersprechen sich die Unterfinanzierung des Ganztags mit seinem Anspruch auf hohe Qualität. Eltern verlangen häufig mehr Flexibilität im Angebot als zu herrschenden Bedingungen darstellbar ist. Lehrer und Trägerpersonal agieren häufig eher nebeneinander als gemeinsam. Das Zusammenspiel von Lehr- und Betreuungspersonal im Ganztags hat großen Entwicklungsspielraum und bleibt zu oft unter den Möglichkeiten. Dies ist auch einem unterschiedlichen Bildungsverständnis geschuldet.

Bildungsbüros können in diesem Thema wiederum nur moderieren, sie informieren interessierte Schulen und Schulträger über Möglichkeiten und Chancen des Ganztags, arbeiten an Qualitätsstandards (die für die Träger allerdings freiwillig sind), sie richten Qualitätszirkel ein (ebenfalls freiwillig), sammeln Angebote, die Ganztagschulen lokal/regional zur Verfügung stehen etc. Alle Maßnahmen sind weder für die Schulen noch für die Träger verbindlich.

Letztlich entscheidet die Schule darüber, ob sie den gebundenen Ganztags einrichtet, welchen Partner sie in den offenen Ganztags hinein nimmt und wie sie das Zusammenspiel mit dem Träger steuert.¹ Auf der Ebene einer Stadt oder Gemeinde ist sicher eine Abstimmung über Standards und Angebote zu erreichen, auf der Ebene der Kreise scheint dies eine heroische Aufgabe.

Steuerung auf Stadtebene möglich, aber auf Kreisebene?

4. Thema: Integrationsförderung

Auch dieses ist ein Klassiker für die Bildungsregionen, da hier besonders gilt: Alles ist mit allem verbunden. Integration, Spracherwerb, Gewalt und Prävention sind miteinander verwobene Themen. Auch hier sind Zuständigkeiten vermischt, so gibt es die Ausländerbehörde, häufig einen Integrationsbeauftragten, Integrationsbüros, die Polizei sowie an vielen Stellen „Regionale Arbeitsstellen zur Förderung der Integration von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien“ (RAA), die Zuständigkeiten für Teilbereiche haben und eine große Anzahl an Projekten durchführen.

Ein Thema mit extrem verteilter Zuständigkeit

Für die Bildungsbüros, die hier einsteigen, ergibt sich wiederum eine moderierende Rolle. Sie können Angebote machen und Gesprächspartner auf der Seite der Eltern, der Ausländergruppen und Religionsgemeinschaften gewinnen. Auch hier gilt, dass auf der Ebene der Kreise die Anzahl der notwendigen Gesprächspartner bereits viel zu groß und ein gemeinsames Vorgehen entsprechend schwierig ist, während innerhalb einer Stadt eine konzertierte Strategie durchaus in absehbarer Zeit erfolgreich sein kann.

Auch hier: Bildungsbüros moderieren

5. Thema: frühkindliche Bildung

Als dieses Thema von der breiten Öffentlichkeit noch nicht entdeckt war, waren „Kindergärten“ kommunale Institutionen, die zum Bereich der Kinder- und Jugendhilfe gerechnet wurden, der Anteil der Häuser in freier Trägerschaft war und ist enorm hoch. Zusätzlich gab es Vorschulen für Fünfjährige, die der Vorbereitung auf die Schule dienten.

Mit dem Aufstieg der Hirnforschung und dem PISA-Schock gewann die Gesellschaft letzte Klarheit über die Bedeutung frühkindlicher Bildungsprozesse für späteres Lernverhalten und Lernerfolg. Damit veränderte sich der Blick auf das Geschehen in Kindertagesstätten als Orte von Bildungsgeschehen, es entstand das Recht auf einen Kindergartenplatz.

Kitas sind längst als Lernorte anerkannt

¹ Vgl. <http://www.leitfaden-ganztag.de/vorbemerkungen/inhaltsverzeichnis.html> sowie http://www.ganztag-nrw.de/front_content.php?idcat=662 (beide 20.12.2010)

Bildungsbeteiligung der Kinder unter 3 Jahre: 20 Prozent

Heute gibt es bundesweit keine Vorschulen mehr (mit der Ausnahme des Stadtstaates Hamburg), das Einschulungsalter wird in den meisten Bundesländern sukzessive vorverlagert, so dass Fünfjährige regelmäßig die Schule besuchen. In Nordrhein-Westfalen gibt es wie in vielen anderen Bundesländern die flexible, zweijährige Schuleintrittsphase, in der jedes Kind individuell und je nach Reife gefördert werden soll.

Für jedes Kind über drei Jahre besteht heute das Recht auf einen Kindergartenplatz. Die Betreuung von unter drei Jahre alten Kindern wird voran getrieben: Derzeit liegt die Bildungsbeteiligung bei ihnen bundesweit bei einem Fünftel, wobei Ostdeutschland (mit 45 Prozent 2009) deutlich vor Westdeutschland (mit 15 Prozent 2009) liegt. Die Kitas haben einen eigenständigen Bildungsauftrag, der auch überwiegend vom Kitapersonal anerkannt wird. Die Umsetzung scheitert allerdings zu häufig an widrigen Rahmenbedingungen:

- Die Bezahlung, das Ausbildungsprofil und das Prestige der Erzieherinnen steht in keinem Verhältnis zu der anspruchsvollen Tätigkeit, es fehlen daher Fachkräfte.
- Die Einbeziehung der U3 Kinder macht die Betreuung noch aufwändiger und personalintensiver.
- Der Erzieher-Kind-Schlüssel: Man geht in der Fachliteratur bei den bis zu Dreijährigen von einem Verhältnis eins zu vier und bei den 3-6-jährigen von eins zu acht aus, um Bildung zu ermöglichen, die Realität steht hierzu in krassem Widerspruch!
- Dem Bildungsverständnis der Kitas entsprechend ist das Kind der Akteur seiner eigenen Entwicklung. In den nachfolgenden Bildungseinrichtungen wird diese Sichtweise häufig nicht geteilt.
- Die Bildungspläne werden häufig nicht komplett umgesetzt, formale „Lehrpläne“ gibt es nicht.

In Nordrhein-Westfalen werden derzeit die gemeinsam erarbeiteten Bildungsgrundsätze der Ministerien für Familie und Schule erprobt. Sie sollen für ein kompatibles Bildungsverständnis bei den Erziehungs- und Lehrpersonen für Kinder bis zehn Jahre sorgen (vgl. „Mehr Chancen durch Bildung von Anfang an“, MGFFI und MSW, 2010).

Ganztag: Mehr Qualität bei gleichen Kosten ist unmöglich!

Für die Kommunen kommt ähnlich wie im Themenkomplex „Ganztag“ hinzu, dass mehr Qualität kaum bei gleichbleibenden Kosten zu erreichen ist. Die Trägervielfalt bei den Kitas erschwert eine einheitliche Qualitätsentwicklung zudem erheblich. Auf der Ebene der Kreise hat es eine Bildungsregion sofort mit einer unüberschaubaren Trägerzahl und entsprechend differenziertem Selbstverständnis zu tun.

Auf der anderen Seite steigt der Druck auf die Anbieter nicht-formaler Bildung, wenn es nicht gelingt, diese systematisch in den Ganztag einzubauen. Nachmittagsangebote von Musikschulen, Volkshochschulen und Sportvereinen kannibalisieren sich schon heute gegenseitig und leiden unter Unterfinanzierung. Bei verstärkter Gründung von Ganztagschulen muss die Einbeziehung dieser Bildungsakteure seitens der Kommunen aktiv betrieben werden.

Auch für dieses Thema bietet sich daher eine moderierende Rolle für die Bildungsbüros an. Es kann Angebote machen, aber die grundlegenden Probleme kaum lösen.

6. Thema: Übergänge

Auch die Verbesserung der Übergänge ist eine geborene Aufgabe für die Bildungsbüros, hier kann Vernetzung, Kommunikation und gemeinsame Arbeit beispielsweise von abgebender und aufnehmender Bildungsinstitution viel Nutzen für die Bildungskunden bringen und ihnen viel Mühe und Frust ersparen. In einer moderierenden Rolle und durch konstruktive Gremienarbeit können Bildungsbüros hier einiges bewegen.

Das beliebteste Übergangsthema in den Bildungsregionen in Nordrhein-Westfalen ist der Übergang von der Schule in Beruf und Ausbildung sowie in das berufliche Schulwesen. Als Schulträger können Kreise und kreisfreie Städte der Problemanalyse auf diesem Gebiet konkrete Schritte in eigener Verantwortung – beispielsweise die Einrichtung oder Abschaffung von Bildungsgängen in Berufskollegs oder eine Optimierung der Berufsschullandschaft im Rahmen einer SEP – folgen lassen.

Die Anzahl der in den Bildungsbüros durchgeführten Projekte zu diesem Übergang ist immens, es wäre wünschenswert, wenn auch der Aufbau dauerhafter Strukturen in Kooperation mit den Schulverwaltungen und eine Verkleinerung des schulischen Übergangssystems (Bildungsgänge für Schüler ohne Ausbildungsplatz) sowie eine systematische Verzahnung von allgemein bildendem und berufsbildendem Schulwesen mittelfristig erfolgen würden.

7. Thema: Inklusion

In den letzten Jahren sind die Zahlen der Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf kontinuierlich gestiegen, obwohl die Schülerzahlen insgesamt bereits sinken, ihr Anteil an der Schülerschaft hat sich also erhöht (von 4,39 auf 4,64 Prozent laut amtliche Schuldaten Schuljahr 06/2007 bis 09/2010). Dies ist besonders für die Träger der Förderschulen eine Herausforderung.

Konsequente Inklusion löst hohe Infrastrukturkosten aus

Inklusion ist ein schillernder Begriff, der nicht bei allen Eltern, Schülern oder Lehrern nur Freude auslöst. Ein inklusives Schulsystem mit weitestgehend gemeinsamem Unterricht von Schülern mit und ohne Handicap ist eines, das von Beginn an anders gedacht ist als ein segregiertes. Die Teilhabe aller wird zum Leitprinzip, das bedeutet für die Kommunen – wenn es komplett umgesetzt würde – hohe Infrastrukturkosten, etwa für die Ausstattung behindertengerechter Arbeitsplätze in vorhandenen Schulen. Es bedeutet aber v. a. für das Lehrpersonal der bisherigen Regelschulen eine große Umstellung auf Schüler, die anders lernen: individuelle Förderung muss hier greifen. Für das Lehrpersonal der Förderschulen, das an einer für sie neuen Schulform eingesetzt würde, bedeutet es ebenfalls eine große Umstellung. Für Schüler heißt es, dass sich die Zusammensetzung ihrer Lerngruppen verändert, was erhöhte Ansprüche an ihre Sozialkompetenz stellt.

Verzahnung unbedingt verbesserungswürdig

Da Kreise und kreisfreie Städte auch Schulträger und deshalb zuständig für die Förderschullandschaft sind, gilt hier wie bei Thema 6, dass eine Verzahnung von Bildungsbüro, Schulamt und Schulverwaltung sowie Gesundheits- und Jugendamt wünschenswert ist. Gemeinsam organisierte Informationsveranstaltungen, eine partizipativ vorangetriebene regionale Meinungsbildung sowie Unterstützungs- und Qualifizierungsangebote für die Schulen des allgemein bildenden Systems für mehr Inklusion können erfolgreich sein.

4.4 Weitere Pflichtaufgaben der Bildungsbüros

Zu den oben genannten Themen für die Bildungsbüros kommen die weiteren Aufgaben, jährlich eine Bildungskonferenz auszurichten und eine sinnvolle Bildungsberichterstattung aufzusetzen.

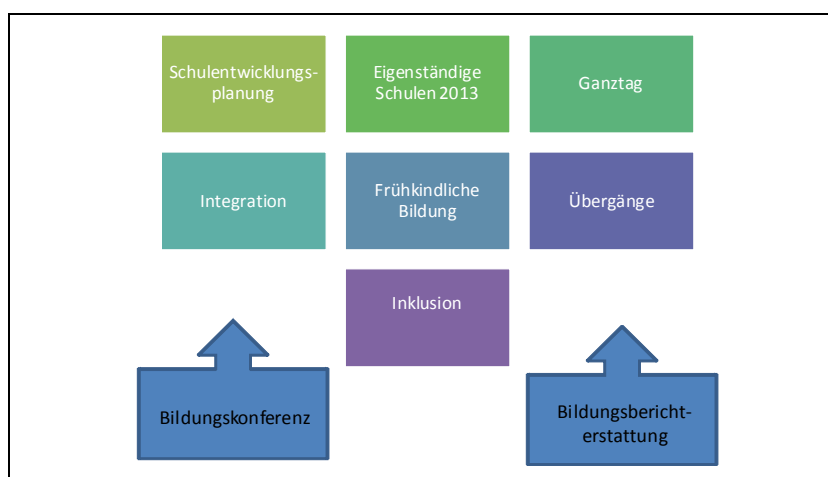


Abb. N 4-7 Zusätzliche Bausteine im regulären Aufgabepaket der Bildungsbüros

Diese beiden Aufgaben sind in den Verträgen zum Aufbau einer Bildungslandschaft durchgehend verankert. Es sind Instrumente, die zu einem professionell gesteuerten Prozess gehören. Idealerweise sollte datenorientiertes Handeln und die Einbindung der regionalen Akteure selbstverständlich sein. Der Prozess des Aufbaus einer Bildungslandschaft hat dann Qualität, wenn Prozessschritte abgestimmt, vor- und nachbereitet werden, d. h. wenn z. B. Bildungskonferenzen nicht nur partizipativ und ergebnisorientiert angelegt, sondern auch ausgewertet und die Ergebnisse verfolgt und kommuniziert werden. Dies ist zwar selbstverständlich, bedeutet aber auch, dass ein Bildungsbüro in Minimalbesetzung (ein kommunaler, ein Landesmitarbeiter) nur mit diesen Aufgaben schon ausgelastet ist.

Bildungsberichterstattung bzw. Bildungsmonitoring

Unter Bildungsberichterstattung oder Bildungsmonitoring verstehen einige Bildungswissenschaftler die Erhebung von Daten zur schulischen Outputkontrolle. Sie zählen dazu Testergebnisse, Ergebnisse von Qualitätsanalysen oder Schulinspektionen sowie von Selbstevaluationsinstrumenten wie SEIS. Der Bildungsbericht soll also Bildungserfolg beim individuellen „Endverbraucher“, bzw. „Bildungskonsumenten“ messen.

Die bestehenden Bildungslandschaften hingegen wollen durch ihre Bildungsberichterstattung häufig eher ein interkommunales Benchmarking durch eine Stärken-Schwächen Analyse der eigenen Region im Vergleich betreiben und suchen dafür geeignete Kennzahlen. Doch nur wenn die erhobenen Daten auch durch die Region beeinflussbar und die Entscheider bereit sind, sich den durch die Datenanalyse aufgeworfenen Herausforderungen auch zu stellen, macht die mühevollen Analyse Sinn. Die Kommunen müssen außerdem die Möglichkeiten haben, durch eigenes Tun die Daten zu verbessern, sonst entsteht nur Frust.

Mitarbeiter, die Daten sammeln und diese in einem aufwändigen Prozess mit allen Beteiligten abstimmen, wenden sich zu Recht von der Aufgabe der Berichterstattung ab, wenn sie feststellen, eine reine Pflichtübung absolviert zu haben. Die Gefahr dafür ist sehr groß, denn die eigentlich interessanten Daten, die sich auf die schulinternen Prozesse und den Lernerfolg beziehen, sind in einer regionalen Bildungsberichterstattung kaum zu erheben, und sie wären von den regionalen Akteuren auch kaum zu steuern. Diese inneren Schulangelegenheiten werden durch Selbstevaluation und/oder Schulinspektionen/Qualitätsanalysen durch die Schulaufsicht sowie durch die großen internationalen Schultests voran getrieben. Entsprechende Erhebungsverfahren



SEIS

Internet-Tipp

www.seis-deutschland.de

Dieses Instrument unterstützt Schulen bei der Schulentwicklung durch Selbstevaluation. Die umfangreiche Webseite bietet detaillierte Informationen und Hilfestellungen.

**Datensammeln darf
nicht Eulenspiegel-
Arbeit sein**

gibt es für die non-formalen Bildungseinrichtungen noch gar nicht, mit der noch nicht flächendeckenden Zertifizierung von Volkshochschulen oder Weiterbildungseinrichtungen ist erst ein allererster Schritt gegangen.

Konzentration auf beeinflussbare Daten

Wichtig wäre also – neben einem regionalisierten Überblick weniger Kennzahlen und ihrer Entwicklung in der Zeit – nur Daten zu sammeln, die kommunal von den handelnden Akteuren steuerbar sind.

Aufgaben der Bildungskonferenz

Ähnliches gilt für die Bildungskonferenz. Nur wenn sie tatsächlich relevante Themen diskutiert, wenn ihre Impulse aufgenommen werden und es qualifizierte Rückmeldung über die weitere Bearbeitung der Anregungen der Bildungskonferenz gibt, ist mit aktiver Beteiligung und damit auch mit ernstgemeinter regionaler Beteiligung zu rechnen – als Alibi gibt sich niemand gerne her.

In der Praxis verschlingen diese beiden Pflichtaufgaben viel Zeit und Energie, die wenn sie nicht ernst genommen werden, anderweitig fruchtbarer eingesetzt werden kann. Beide Aufgaben sind v. a. dann sehr zeitaufwändig, wenn die handelnden Personen wenige Erfahrungen damit haben. Die Auslagerung dieser Aufgaben auf externe spezialisierte Berater liegt also nah.

Was fehlt den Bildungsbüros noch?

Strategieklarheit durch Leitbildentwicklung

1. Strategie und Führung: Aus unserer Sicht wurden die strukturellen Change Management Prozesse, die die Einrichtung der Bildungsbüros mit sich hätte bringen müssen, vernachlässigt. Auch wenn es ein langwieriger Prozess sein kann, wäre ein erneuter oder nachgeholt Leitbild- oder Zielfindungsprozess der die wichtigen Akteure einbindet, in manchen Regionen hilfreich, um bestehende Auffassungsdifferenzen oder Unstimmigkeiten auszugleichen. Die operative Arbeit an bereits verabredeten Handlungsfeldern muss deshalb ja nicht ruhen. **Strategieklarheit** ist Voraussetzung für operative Erfolge!

2. Integration von Fachplanungen und Bildungsmanagement: Explizit findet sich in den Verträgen keine Verpflichtung, die bestehenden Planungswege der Kommune mit den neuen Ansätzen abzustimmen. Im Detail ist den handelnden Akteuren auch meistens unklar, wie denn ein bestehender Jugendhilfeplan und eine laufende formale Schulentwicklungsplanung mit den eher vermittelnden und projektorientierten Aktivitäten der Bildungsbüros integriert werden können.

- 3. Einbindung der Projektorganisation in klassisches Verwaltungshandeln:** Faktisch sind in den Kommunen zusätzliche Mitarbeiter beschäftigt worden, die zunächst keinen systematischen Konnex zu den althergebrachten Planungs- und Steuerungsinstrumenten mitbringen. Teilweise stammt das Personal aus der Jugendhilfe, teilweise aus anderen Verwaltungszweigen. Diese Akteure bringen neben einem unterschiedlichen Verständnis des Begriffs „Bildung“ auch häufig einen anderen Planungsgeist als den im Bildungswesen üblichen und eigenständiger Arbeitsmethodik mit. Bevor diese Interdisziplinarität positiv wirken kann, bedeutet sie häufig zunächst vielfältige Hürden im Arbeitsalltag.

Zumindest in unserer Wahrnehmung bestehen also zwei Systeme derzeit nebeneinander, die noch nicht zusammen gewachsen sind. Zusätzliche Integrations- und Vernetzungsarbeit und eine detaillierte Abstimmung über Arbeitsmethodik und Zuständigkeit ist dringend nötig.

- 4. Anerkennung der besonderen Situation der Kreise:** Dieser Problembeschrieb ist für die Kreise besonders gravierend, da sie „nur“ eine Ausgleichsfunktion wahrnehmen und die Zuständigkeit und Planungsinstrumente häufig auf der Ebene ihrer kreisangehörigen Schulverwaltungs- und Jugendämter liegen.
- 5. Eigenständige Finanzierung:** Häufig wird vornehmlich mit Projektgeldern gearbeitet. Eine regelmäßige Finanzierung der Bildungsbüros gibt es noch nicht überall. In den meisten Regionen haben die Verantwortlichen kaum eigene Mittel zur Umsetzung ihrer Aufgaben. Fast jede kostenträchtige Entscheidung in der Steuergruppe landet demzufolge in einem oder mehreren kommunalpolitischen Ausschüssen und sieht sich dort Ausgabeprojekten aus anderen Fachbereichen gegenüber. Jede bildungspolitische Ausgabe wird also nach ihren Opportunitätskosten beurteilt.

4.5 Was bleibt für wen zu tun?

Aufgaben der Steuergruppen

Die Steuergruppen und die von ihnen beauftragten Bildungsbüros müssen über ihre Zielsetzung, ihre Themen und Arbeitsweisen noch einmal nachdenken. Ein moderierter Prozess unter Einbindung der Steuergruppe wäre für viele in der derzeitigen Situation hilfreich. Mittel und Wege müssen grundsätzlich zu den Zielen und Aufgaben passen. Ohne Zuständigkeit keine Veränderung!

Ohne klare Zuständigkeit keine Veränderung!

Außerdem ist das Selbstverständnis der Bildungsbüros in der Verwaltung zu klären: ist das Bildungsbüro als operativer Arm einer Steuergruppe eine reine Serviceagentur und gewinnt Kooperationspartner

nur durch die Kraft der Argumente oder hat es berechnete Eigeninteressen von Land und Kommune – vertreten in der Steuerungsgruppe – umzusetzen? Wenn ja, dann mit welchen Mitteln?

Aufgaben des Landes

Koordination und Austausch auch für die Steuergruppen

Die Landesseite muss eine funktionierende Koordination aufbauen, die trotz der heterogenen Zustände für die beteiligten Bildungsbüros einen Nutzen abwirft. Dies beginnt mit einem regelmäßigen Austausch der Bildungsbüros, wie es ihn in Nordrhein-Westfalen bereits gibt. Auch für die Steuergruppen muss es ein bisher noch nicht bestehendes Koordinationsangebot geben, denn gerade auf der Strategieebene vermuten wir viel Potential für Verbesserungen. Die strukturellen Unterschiede von Städten und Kreisen finden keinen Niederschlag im Aufbau der Netzwerke, hier muss differenziert werden. Vor allem die Kreise mit der nicht immer einfachen Balance von kreisangehörigen Städten und Gemeinden benötigen Unterstützung auf einem eigenständigen Weg zu Bildungslandschaften.

Die vorliegenden Bildungsberichte sind zu aufwendig

Für beide Partner gilt, dass sie für die Bildungsbüros und mit ihnen pragmatische Wege der Rechenschaftslegung und Evaluationskriterien erarbeiten müssen. Leitlinien über die Beteiligung der Politik sollten für alle Bildungslandschaften erarbeitet werden. Die vorliegenden Bildungsberichte sind aus unserer Sicht zu aufwendig – vom Wiegen wird das Schwein nicht fett – ein pragmatisches Muster fehlt.

Neue Finanzierungswege der Bildung vor Ort

Stärkung kommunaler Verantwortung

Langfristig brauchen wir eine neue Bildungsfinanzierung unter Beibehaltung des Grundsatzes der Konnexität. Bildung als langfristige Aufgabe muss eine kontinuierliche Finanzgrundlage haben. Eine Bildung nach Kassenlage will niemand. Nun sind insbesondere die kommunalen Finanzen nicht nur extrem konjunkturabhängig, sondern auch stark von staatlichen Entscheidungen abhängig. Eine Verlagerung der Bildungsfinanzierung auf die kommunale Ebene ist also bei Beibehaltung der momentanen Kommunalfinanzierung nicht möglich. Die Konsequenz wäre eine Diskussion über neue Finanzierungswege der Bildung vor Ort, verbunden mit einer Stärkung der kommunalen Verantwortung bei klarer Rechenschaftspflicht.

Demografische Rendite

- Die demografische Entwicklung enthält auch gute Nachrichten für die Bildungslandschaften. Bisher ist die demografische Rendite, die sowohl im Land als auch bei den Schulträgern spürbar wird, im System verblieben. Dies erhöht die Chancen auf kleinere Klassen, eine bessere Schüler-Lehrer Relation, eine einfachere individuelle Förderung, mehr Platz in Schulen und eine bessere Raumausstattung.

- Übermäßige Kostenbeiträge von Kindern, Schülern oder ihren Eltern bis zum Abschluss des angestrebten allgemeinbildenden Abschlusses sind im Bereich des Bildungswesens abzulehnen. Zu deutlich zeichnet sich derzeit schon ein Trend zur schleichenden Privatisierung von Bildung ab, der dem Ziel der Chancengleichheit Hohn spricht. **Trend zur Privatisierung von Bildung**
- Die Kommunen müssen für die Finanzierung der Bildungsaufgabe neue Verbündete suchen – insbesondere solange die finanziellen Rahmenbedingungen für Bildung vor Ort nicht verlässlich geworden sind: Lokale Stiftungen von Bürgern, Sparkassen und lokalen Unternehmen, einzelne Mäzene und andere Gemeinnützige Institutionen müssten in einer gemeinsame Anstrengung gemeinsam gezielt die Zukunftsinvestition „Bildung“ adressieren, so wie es das Programm „Lernen vor Ort“ auf der Bundesebene vormacht. Auch Unternehmen sollten sich vor Ort engagieren, schließlich legen sie Wert auf gut ausgebildete Fachkräfte. **Finanzierungsverbünde suchen**
- Nicht nur für die Aufgabe des Fundraisings brauchen die kommunalen Bildungsverantwortlichen ihre Hausspitzen, Landräte und Oberbürgermeister, die auf Bildungspartner zugehen und sie um Beteiligung an der Finanzierung bitten. Andererseits haben die an der Finanzierung beteiligten Akteure auch ein Recht, ihre Ansprüche an das Bildungswesen vor Ort zu artikulieren und ihre Mittel zweckgebunden einzusetzen.

4.6 Schlussfolgerungen und Ausblick

Das Rad lässt sich nicht mehr zurückdrehen

Ob sie wollen oder nicht: Kreise und kreisfreie Städte werden sich so gut sie können zu regionalen Bildungslandschaften entwickeln müssen, einfach weil sich das Rad nicht zurück drehen lässt.

- Wir rechnen mit einer Ausdifferenzierung der Bildungslandschaft, bei der sich die unterschiedlichen Bedingungen von Städten und Kreisen zeigen werden. Es wird vom politischen Willen abhängen, ob man den Kreisen zusätzliche Unterstützung geben wird (vielleicht als Prozessbegleitung oder Personalressourcen). Definitiv werden sich unterschiedliche Reform-Geschwindigkeiten zeigen, denn die Kreise müssen jeden Schritt mit ihren kreisangehörigen Kommunen abstimmen und der Langsamste bestimmt das Tempo. Da die Bildungsbedingungen auf dem Land häufig besser sind als in der Stadt, aber gleichzeitig die Kommunikations- und Entscheidungswege weniger direkt, nimmt diese Prognose noch kein Ergebnis vorweg. **Unterschiedliche Reformgeschwindigkeiten**

Gutes Bildungsmanagement muss von der Spitze gewollt sein

- Der Erfolg der Arbeit wird vom Engagement der kommunalen Spitzen und der Kommunalpolitik abhängen. Nur wo der Erfolg gewollt, die Verwaltungsspitze aktiv eingeschaltet und die Aufträge mit Ressourcen hinterlegt sind – und dazu gehört eine gemeinsame Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung – wird er sich auch einstellen.
- Eine Chance auf eine bessere Finanzierung ergibt sich aus unserer Sicht aus zwei Gründen: Erstens aufgrund der demografischen Rendite und zweitens aufgrund der bundes- und landespolitischen Versuche, die Kommunalfinanzierung zu verbessern. Die Gefahr besteht, dass auch die Qualität der Bildung zunehmend von der regionalen Wirtschaftslage abhängen wird und damit bestehende regionale Disparitäten sogar verstärkt. Bundesweit steigen im Rahmen des Wettbewerbs um Talente auch die Ausgaben der Privatwirtschaft für Bildung. Die Ausstattung dieses Teils des Bildungswesens wird sich also höchstwahrscheinlich ebenfalls verbessern und die oben beschriebene Entwicklung flankieren.
- Sichtbare Erfolge werden länger dauern als manchen politischen Entscheidungsträgern lieb ist. Bis die Ergebnisse der strukturellen Bemühungen beim Schüler ankommen, können noch Jahre ins Land gehen, denn sie flankieren eher die Bemühungen von Schulen, Lehrern, Eltern und Schülern um besseren Unterricht in einer besseren Schule.

Erste Erfolge und erste Auflösungserscheinungen

Trotz vielfältiger Erfolge: Gefahren für die Bildungslandschaften

Die Bildungslandschaften haben erste Erfolge vorzuweisen, insbesondere über Projekte, die eine zügige Erfolgsbilanzierung erlauben. Dieser Befund sollte allerdings nicht darüber hinweg täuschen, dass ihre Strategie nach wie vor unzureichend formuliert ist. Es ist damit zu rechnen – und erste Auflösungserscheinungen kann man bereits beobachten – dass es in dem Moment zu Problemen kommen wird, wo es dauerhaft nicht gelingt, den Regionen und ihren Gremien, insbesondere den Bildungsbüros, klare und selbstständige Aufträge zu geben.

Nur Moderation kann strukturell zu wenig Verbessern...

Die mit der Einrichtung von Steuergruppen und Bildungsbüros auch angestrebte strukturelle Verbesserung der Zusammenarbeit von Ämtern kann von den Steuergruppen zwar angeregt, aber von Seiten der Bildungsbüros nicht erfolgreich umgesetzt werden, da sie häufig als Stabsstellen oder als Abteilung oder Amt eines Fachbereichs von untergeordneter Bedeutung sind bzw. als solche wahrgenommen werden. Die rein moderierende Arbeit kann die Veränderung von Strukturen nicht ersetzen.

...sondern nur eine Machtposition!

Wenn Bildungsbüros und Steuergruppen auch berechnete Interessen verfolgen sollen, benötigen sie dafür eine Machtposition. Sie müssen ablauf- und aufbauorganisatorisch in vielen Behörden sinnvoller ver-

ankert werden, die üblichen Verwaltungsmethoden müssen mit der Arbeit der Bildungsbüros besser abgestimmt werden. Versäulung und Abgrenzung muss auch innerhalb der Verwaltungen abgebaut werden – nicht nur bei den Bildungsakteuren, denn es zeigt sich jetzt, dass die Gründungseuphorie abebbt und sich sehr deutlich die Grenzen der Handlungsfähigkeit der Bildungsbüros an den tatsächlich für Kommunen neuralgischen Stellen zeigen.

Die Bildungslandschaften werden dennoch langfristige Einrichtungen in Nordrhein-Westfalen und auch in vielen anderen Bundesländern bleiben. Sie sollten sich nach individuell entwickelten Kriterien selbst evaluieren, womit der unterschiedlichen Situation von Städten und Kreisen Rechnung getragen ist. Im Rahmen einer dauerhaft institutionalisierten Aufgabenkritik sollten Lenkungsorgane und Bildungsbüros regelmäßig prüfen, ob sie die richtigen Aufgaben und die richtigen Prioritäten setzen. Da die bisherige Top-down-Steuerung durch das Schulministerium in einer immer komplexeren Umwelt nicht mehr funktioniert und die Steuerungskompetenzen – insbesondere materielle Art – auf Landesebene immer weniger vorhanden sind, sind die Bildungsregionen zum Erfolg verdammt. Die für sie gefundenen Steuerungsmodelle funktionieren noch nicht überall gut und sind für Kreise teilweise ungeeignet.

Die Steuerungsmodelle sind für Kreise nicht immer geeignet

Die angestrebte Dezentralisierung über starke Bildungslandschaften kann funktionieren. Ob auch Entbürokratisierung und Flexibilisierung der Bildungspolitik erreicht wird, halten wir für fraglich, denn der Abstimmungs- und Koordinationsbedarf steigt durch die Bildungsnetzwerke und die für ihre Arbeit wichtige, aber für die bisherigen Verwaltungen zusätzliche Gremienarbeit eher.

Aber: Der Wandel ist dauerhaft

Da sich durch immer mehr Schulverbände, Schulschließungen und Schulk Kooperationen auch die Schulstrukturen anpassen, wird es darauf ankommen, weiter kontinuierlich veränderungsbereit zu sein, Reformen erfolgreich umzusetzen und Vorteile erkennen und ausnutzen zu können. Die Gremien der Bildungslandschaften werden als Kommunikatoren des Wandels und Prozessbegleiter gebraucht. Um im Wandel zu bestehen, benötigen Schulen wie andere Institutionen auch, einen administrativen Unterbau, der die begleitenden Arbeiten übernimmt und Ansprechpartner für die Kommunen stellt. Die Idee der Schulasistenten könnte hier aufgegriffen und konsequent umgesetzt werden.

Schul- und Unterrichtsentwicklung wirken langsam, aber nachweisbar. Die neuesten internationalen Schulvergleichsstudien bei 15-jährigen sind besser ausgefallen als frühere PISA-Studien, der Trend weist eindeutig und über vier PISA-Untersuchungen kontinuierlich nach oben. Die Testergebnisse, die 2009 an 226 Schulen in Deutschland durchgeführt wurden, machen Mut. Die öffentliche Debatte über Bil-

Schul- und Unterrichtsentwicklung: langsam, aber nachweisbar

derung hilft den Verantwortlichen, auch dicke Bretter zu bohren. Hektische Reformen und Aktivismus sind schädlich und unnötig, die Bildungslandschaften brauchen Zeit.

Positive Wirkung des PISA-Schocks kann vermutet werden

Eine Korrelation zwischen bildungspolitischen Reformen und PISA-Ergebnissen lässt sich nicht eindeutig herstellen. Die Vermutung, dass die nach dem PISA Schock von 2000 eingeführten bundesweiten Veränderungen (verbesserte frühkindliche Förderung, frühere Einschulung, Stärkung des Ganztags, G8, Abschaffung der Hauptschule in einigen Bundesländern, Zentralabitur (außer in Rheinland-Pfalz), bundesweite Einführung von Qualitätsstandards, Veränderungen in der Lehrerbildung) und weitergehende Schritte der Länder (wie z. B. Vergleichsarbeiten, individuelle Förderung, Kernlehrpläne, Qualitätsanalyse, Schulinspektion) sowie zusätzliche, eigene Reaktionen der Schulen auf die öffentliche Diskussion zu den besseren Ergebnissen beitragen, darf dennoch vermutet werden.

Bildungsbüros mit den Ressourcen ausstatten, die sie brauchen!

Bei all den beschriebenen Schwierigkeiten ist also wichtig, den Anspruch an die Gremien der Bildungslandschaften realistisch zu formulieren, die Zuständigkeiten sauber zu definieren und die Gremien der Bildungslandschaften mit den Mitteln auszustatten, die sie benötigen, um diese Ziele auch erreichen zu können. Auch in zeitlicher Hinsicht darf der Anspruch nicht zu ehrgeizig sein, Bildungsbüros und Steuergruppen fangen gerade an, funktionierende Arbeitsbeziehungen aufzubauen. Wenn dann noch die Verwaltungsstrukturen so angepasst werden, dass die Aktivitäten der Bildungsbüros nicht ins Leere laufen, dann wird es weiter voran gehen.

Im deutschen Bildungssystem ist zweifellos Bewegung und zwar mehr als vielen Akteuren lieb ist – und, wie eben beschrieben: es geht dabei durchaus in die richtige Richtung, aber der Fortschritt ist eben eine Schnecke!

Weiterführende Literatur und Links

- [1] Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2010), Bildung in Deutschland 2010
- [2] Abicht, L., Lüdigg, R., Schönfeld P. (2010), Regionale Bildungsmärkte – Bedeutung in Bildungstheorie und -praxis, BWP 6/2010, S. 6ff.
- [3] BASS, Schulvorschriften 2010/2011, 1.7.2010, 25. Ausgabe, Düsseldorf/Frechen.
- [4] Berkemeyer, N./ Pfeiffer, H. (2006): Regionalisierung – neue Steuerungs- und Kooperationsstrukturen für die Schulentwicklung. In: Bos, W./ Holtappels, H.G./ Pfeiffer, H./ Rolff, H.-G./ Schulz-Zander, R. (Hrsg.), S. 161 - 194.
- [5] Berkemeyer, N. (2010), ppt Vortrag vor den Bildungsbüros Nordrhein-Westfalen am 24.11.2010 in Düsseldorf
- [6] Deutscher Städtetag (2006): Positionen zur Bildungsreform. Beschluss des Präsidiums des DST vom 19.09.2006. Köln.
- [7] Deutscher Städtetag (2007): Aachener Erklärung sowie viele weitere Dokumente auf: <http://www.staedtetag.de/10/schwerpunkte/artikel/00008/zusatzfenster39.html> (3.12.2010)
- [8] Deutscher Verein (2007): Diskussionspapier des Deutschen Vereins zum Aufbau Kommunaler Bildungslandschaften; beschlossen am 13.Juni 2007. Berlin.
- [9] Doppler, K., Lauterburg, C. (2002): Change Management, Den Unternehmenswandel gestalten, 10. Aufl. Frankfurt/New York.
- [10] Kommission „Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft“ beim Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (1995): Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft. Neuwied.
- [11] Landkreistag Nordrhein-Westfalen (2010): Eildienst 09/10, S. 292ff.
- [12] Lexis, U./Garbe D. (2009): Handlungsempfehlung für eine aktive kommunale Bildungspolitik, Schulverwaltung 12/2009, S. 342 - 343.
- [13] Lexis, U./ Garbe, D. (2009): Kommunale Bildungspolitik: ein neues Handlungsfeld in dysfunktionalen Strukturen, Handbuch Kommunalpolitik März 2009, N3 S. 1 – 22.
- [14] Lohre, W. (2005a): Entwicklung regionaler Bildungslandschaften. In: Dokumentation des E&C-Werkstattgespräches „Orte der Bildung im Stadtteil“. Verfügbar unter: www.eundc.de.
- [15] Lohre, W. (2005b): Schulentwicklung in kommunaler Verantwortung. In: Schulverwaltung spezial, S. 8 - 10.
- [16] Luthé, E.-W. (2009): Kommunale Bildungslandschaften, rechtliche und organisatorische Grundlagen, Berlin.
- [17] Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen, Das Schulwesen in Nordrhein-Westfalen aus quantitativer Sicht 2009/2010, Statistische Übersicht 371, 3. Auflage April 2010 auch auf: http://www.schulministerium.nrw.de/BP/Schulsystem/Statistik/2009_10/StatUeb ers.pdf (4.12.2010)

Informationen zum Autor und zur Autorin:

Dr. Detlef Garbe ist Inhaber und Geschäftsführer des Beratungsbüros Dr. Garbe Consult, das sich vor allem auf die Beratung von Schulträgern und Bildungseinrichtungen konzentriert. Nach seiner Ausbildung als Lehrer und der Promotion als Erziehungswissenschaftler war Dr. Garbe in verschiedenen Positionen pädagogisch, kommunikativ und technisch tätig. Seine so gewonnenen Erfahrungen bilden das Fundament für die heutige Arbeit. In zahlreichen Projekten und Publikationen hat er sich mit Schule und Bildung, Organisationsentwicklung sowie Medien und Informationstechnologie beschäftigt.

Ulrike Lexis ist Diplom-Volkswirtin. Nach Tätigkeiten u. a. für das Land Schleswig-Holstein und die Bertelsmann Stiftung gründete sie 2005 das Institut für Bildung und Gemeinnützigkeit, das Akteure aus Bildungs-, Sozial- und Gesundheitswesen strategisch unterstützt – bei der Programm- und Finanzplanung und operativ bei der Projektmittelakquise und der nachhaltigen Projektdurchführung.